



Liikenne- ja  
viestintäministeriö

# Liikenneviraston arviointi virastouudistuksen näkökulmasta

Liikenne- ja viestintäministeriön

visio

Hyvinvointia ja kilpailukykyä hyvillä yhteyksillä

toiminta-ajatus

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää väestön hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä. Huolehdimme toimivista, turvallisista ja edullisista yhteyksistä.

arvot

Rohkeus

Oikeudenmukaisuus

Yhteistyö



Julkaisun nimi

Liikenneviraston arviointi virastouudistuksen näkökulmasta

Tekijät

Henrik Pekkala, Vesa Salminen, Laura Valkonen, Ramboll

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä

Liikenne- ja viestintäministeriö 3.6.2014

Julkaisusarjan nimi ja numero

Liikenne- ja viestintäministeriön  
julkaisu 4/2014

ISSN (verkkojulkaisu) 1795-4045

ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-243-383-1

URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-383-1>

HARE-numero

Asiasanat

evaluointi, ulkoinen arviointi, Liikennevirasto, liikennehallinnon virastouudistus

Yhteyshenkilö

Riitta Viren

Muut tiedot

Tiivistelmä

Liikenneviraston ulkoisen arvioinnin keskeisenä tavoitteena on selvittää, miten vuonna 2010 toteutettu virastouudistus (Liikenneviraston perustaminen) ja sen suunnitteluvaiheessa arvioitujen riskien hallinta on onnistunut. Arviointi toteutettiin vuoden 2013 aikana. Toteuttajaksi valittiin liikenne- ja viestintäministeriön julkisen kilpailutuksen kautta Ramboll Management Consulting.

Arvioinnin pyrkimyksenä on ollut havaintojen pohjalta tunnistaa keskeisiä kehittämiskohteita ja antaa suosituksia Liikenneviraston toiminnan edelleen kehittämiseksi. Arvioinnin keskeisiä aineistoja ovat olleet eri avainasiantuntijoiden henkilökohtaiset haastattelut sekä Liikenneviraston henkilöstölle ja sidosryhmille suunnatut kyselyt. Arvioitsijoilla on lisäksi ollut käytössään laaja-alainen dokumenttiaineisto virastouudistuksen valmisteluun ja keskeisiin tavoitteisiin liittyen sekä liikennehallinnon strategiseen ja operatiiviseen ohjaukseen ja toiminnan seurantaan liittyvää aineistoa.

Arvioinnin perusteella virastouudistus on luonut puitteet virastouudistukselle asetettujen tavoitteiden läpiviemiselle kuten liikennemuotojen yhteistyön ja liikennejärjestelmä näkökulman huomioimiselle sekä toiminnan vaikuttavuuden parantamiselle. Tavoitteiden mukainen toiminta on edennyt, mutta edellyttää edelleen vahvaa panostusta. Ongelmiksi osoittautuivat erityisesti liikennehallinnon eri toimijoiden roolit ja työnjako, asiakasnäkökulman vähäisyys varsinaisessa toiminnassa, ministeriön ja viraston kumppanuuden ja ohjauksen strategisuuden rakentaminen. Riskejä ovat olleet talouden ja tiedonhallinnan toimivuus.

## Esipuhe

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastot evaluoidaan säännöllisesti niiden jatkuvan kehittämisen tukemiseksi. Liikenneviraston ulkoinen arviointi on osa tätä prosessia.

Liikenneviraston ulkoinen arviointi kohdennettiin vuoden 2010 alusta toteutetun liikennehallinnon virastouudistuksen tavoitteiden toteutumiseen. Sen avulla pyrittiin selvittämään, miten virastouudistukselle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet, miten uudistuksessa arvioitujen riskien hallinta on onnistunut sekä miten virasto on omaksunut roolinsa sekä miten ministeriön ohjaus tukee uudistuksen tavoitteita ja virastoa uudessa tilanteessa. Lisäksi arvioitiin viraston osaamista ja resursseja sen keskeisissä tehtävissä.

Arvioinnin tekijäksi valittiin avoimen kilpailun perusteella Ramboll Management Consulting (myöhemmin Ramboll), jossa arvioinnin tekijöinä ovat olleet Henrik Pekkala, Vesa Salminen ja Laura Valkonen.

Raportissa esitetyt mielipiteet ja ehdotukset ovat raportin tekijöiden, eivätkä edusta ministeriön kantaa.

Ministeriö ja Liikennevirasto arvioivat raportin perusteella jatkotoimenpiteet, miten vahvistetaan edelleen hyvää kehitystä ja miten puututaan raportissa esitettyihin ongelmakohteisiin.

Arvioinnin tekijöille kiitokset ansiokkaasta työstä!

Helsingissä 19.2.2014

Riitta Viren

## SISÄLTÖ

<b>1.</b>	<b>Johdanto</b>	<b>2</b>
1.1	Arvioinnin tavoitteet ja toteutus	2
1.1.1	Tavoitteet ja arviointikysymykset	2
1.1.2	Aineistot ja näkökulmat	3
1.2	Liikennehallinnon uudistus	4
<b>2.</b>	<b>Osatehtävä A: Uudistuksen tavoitteet ja niiden toteutuminen</b>	<b>9</b>
2.1	Vaikuttavuus, tuottavuus ja kustannustehokkuus	9
2.1.1	Toiminnan vaikuttavuus	9
2.1.2	Toiminnan kustannustehokkuus ja tuottavuus	15
2.2	Liikennepolitiikan valmistelu ja liikennejärjestelmän näkökulma	21
2.3	Turvallisuus- ja ympäristökysymysten huomioiminen	26
<b>3.</b>	<b>Osatehtävä B: Tunnistetut riskit ja niiden hallinta</b>	<b>28</b>
3.1	Liikennemuotojen välinen yhteistyö	28
3.2	Tietojärjestelmäriskit ja talousasiat	33
3.3	Henkilöstöriskit	35
<b>4.</b>	<b>Osatehtävä C: Roolit, työnjako ja ohjausmekanismit</b>	<b>39</b>
4.1	Liikenneviraston ja ministeriön välinen työnjako	39
4.2	Liikenneviraston ja ELY-keskusten välinen työnjako	44
<b>5.</b>	<b>Johtopäätökset ja suositukset</b>	<b>50</b>
5.1	Arvioinnin keskeiset johtopäätökset	50
5.2	Arvioinnin keskeiset kehittämissuosituks	53

# 1. JOHDANTO

## 1.1 Arvioinnin tavoitteet ja toteutus

### 1.1.1 Tavoitteet ja arviointikysymykset

Tämän ulkoisen arvioinnin keskeisenä tavoitteena on selvittää, miten vuonna 2010 toteutettu virastouudistus (Liikenneviraston perustaminen) ja sen suunnitteluvaiheessa arvioitujen riskien hallinta on onnistunut. Arviointi toteutettiin vuoden 2013 aikana. Toteuttajaksi valittiin liikenne- ja viestintäministeriön (jatkossa LVM tai ministeriö) julkisen kilpailutuksen kautta Ramboll Management Consulting.

Arvioinnin pyrkimyksenä on ollut havaintojen pohjalta tunnistaa keskeisiä kehittämiskohteita ja antaa suosituksia Liikenneviraston toiminnan edelleen kehittämiseksi. Kyseessä ei ole virallinen tarkastuskertomus tai auditointi.<sup>1</sup>

Arviointi jaettiin kolmeen eri osatehtävään seuraavasti:

- A. Virastouudistukselle asetetut tavoitteet ja niiden toteutuminen
- B. Virastouudistuksen tunnistetut riskit ja niiden hallinta
- C. Ministeriön ja viraston roolit ja niiden välisen työnjaon toimivuus; ministeriön, Liikenneviraston ja ELY-keskusten väliset ohjausmekanismit

Kunkin osatehtävän alle määriteltiin tarjouspyynnössä asetetut tarkemmat arviointikysymykset, jotka on esitetty oheisessa taulukossa.

**Taulukko 1: Arvioinnin keskeiset kysymykset**

<b>A1</b>	Miten Liikenneviraston tuottavuus on kehittynyt sen toimintavuosien aikana?
<b>A2</b>	Miten tuottavuuden kehitys suhteutuu yhdistyneiden laitosten tuottavuuslukuihin?
<b>A3</b>	Onko virastouudistus johtanut resurssien tehokkaampaan käyttöön?
<b>A4</b>	Onko virastouudistuksen avulla saavutettu kustannussäästöjä?
<b>A5</b>	Ovatko tavoitellut synergiaedut realisoituneet uudistuksen myötä?
<b>A6</b>	Miten toiminnan vaikuttavuutta mitataan ja miten vaikuttavuus on virastouudistuksen myötä kehittynyt?
<b>A7</b>	Onko kokonaisvaltainen liikennepolitiikan valmistelu ja toteutus tehostunut?
<b>A8</b>	Onko olemassa näyttöä siitä, että kansallinen ja alueellinen liikennejärjestelmänäkökulma on vahvistunut oleellisesti uudistuksen seurauksena?
<b>A9</b>	Miten asiakastytyväisyys on uudistuksen myötä muuttunut? Pystytäänkö uudistuksen avulla ottamaan asiakkaiden tarpeet kokonaisvaltaisesti paremmin huomioon?
<b>A10</b>	Onko liikenteen turvallisuuskysymykset huomioitu entistä paremmin ja miten tätä on seurattu?
<b>A11</b>	Onko liikenteen ympäristökysymykset huomioitu entistä paremmin ja miten tätä on seurattu?
<b>B1</b>	Onko virastouudistus lisännyt eri liikennemuotojen välistä yhteistyötä?
<b>B2</b>	Onko yhteistyön lisääntymisen johtanut liikennejärjestelmänäkökulman läpimenoa organisaation sisällä?
<b>B3</b>	Mitkä ovat olleet keskeiset johtamisen mekanismit ja prosessit, joiden avulla eri liikennemuotojen välistä yhteistyötä ja koheesiota on pyritty edistämään?
<b>B4</b>	Mitkä ovat olleet keskeiset ministeriön ohjausmekanismit ja toimenpiteet, joiden avulla eri liikennemuotojen välistä yhteistyötä ja koheesiota on pyritty edistämään?
<b>B5</b>	Ovatko virastouudistuksen suunnitteluvaiheessa ennakoitua tietojärjestelmäriskit (yhteensopivuusongelmat) realisoituneet ja mitä vaikutuksia niillä on ollut viraston toimintaan?
<b>B6</b>	Mitkä ovat tällä hetkellä keskeisimpiä tietojärjestelmiä koskevia uudistustarpeita ja mitkä niiden ennakoitua vaikutukset ovat?
<b>C1</b>	Onko virastouudistuksen myötä saavutettu tavoiteltu ja tarkoituksenmukainen työnjako

<sup>1</sup> Arvioinnin ollessa käynnissä on samanaikaisesti julkaistu Valtiontalouden tarkastusviraston raportti koskien Liikenneviraston toimintaa. Tämä arviointi ja VTV:n tarkastuskertomus ovat toisistaan täysin erilliset.

	ministeriön ja Liikenneviraston välille?
C2	Onko uudistuksen myötä ministeriön ohjauksellista roolia pystytty kehittämään strategisempaan suuntaan?
C3	Mitä kehitettävää ministeriön ja viraston välisessä työnjaossa vielä on?
C4	Miten ministeriön ja viraston väliset eri ohjausmekanismit tällä hetkellä toimivat?
C5	Miten ministeriön ja viraston välisiä keskeisiä ohjausmekanismeja ja niihin liittyviä prosesseja tulisi kehittää?
C6	Miten Liikenneviraston ja ELY-keskusten välinen työnjako on toteutunut ja mitä kehitettävää siinä vielä on?
C7	Miten Liikenneviraston ja ELY-keskusten väliset ohjausmekanismit tällä hetkellä toimivat?
C8	Miten Liikenneviraston ja ELY-keskusten välisiä keskeisiä ohjausmekanismeja ja niihin liittyviä prosesseja tulisi kehittää?

Lähtökohtana yllä esitetyille kysymyksille on ollut virastouudistukselle asetetut tavoitteet ja suunnitteluvaiheessa tunnistetut riskit. Näin ollen arvioinnissa on tarkasteltu nimenomaan *uudistuksen* etenemistä ja onnistumista. Arvioinnin kannalta haasteellista on, että uudistuksen tavoitteet asetettiin varsin yleiselle tasolle eikä niille asetettu selkeitä mittareita. Toisin sanoen tavoitteita ei konkretisoitu mitattaviksi asioiksi, jolloin esimerkiksi vaikuttavuuden määrittely on hankalaa. On myös selvää, että uudistuksen ja koko Liikenneviraston toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus näkyy vastaa pitkällä aikavälillä. Näistä syistä johtuen arvioinnissa onkin keskitytty erityisesti uudistuksen tarjoamiin *edellytyksiin* sekä Liikenneviraston toiminnan sisäiseen tehokkuuteen.

### 1.1.2 Aineistot ja näkökulmat

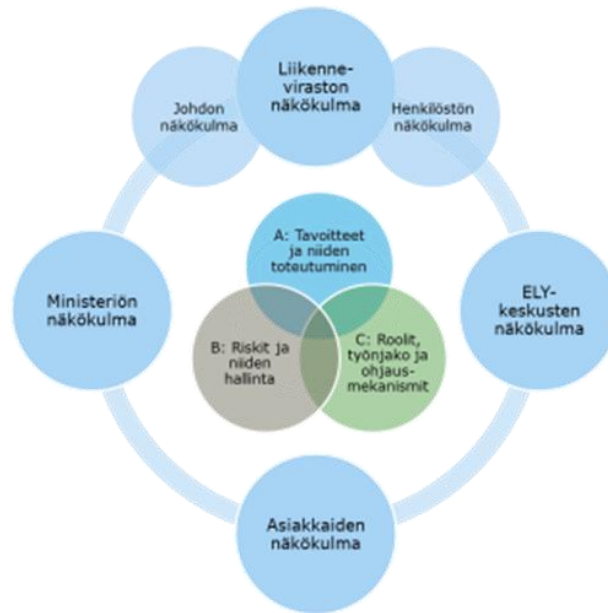
Arvioinnin keskeisiä aineistoja ovat olleet eri avainasiantuntijoiden henkilökohtaiset haastattelut sekä Liikenneviraston henkilöstölle ja sidosryhmille suunnatut kyselyt. Arvioitsijoilla on lisäksi ollut käytössään laaja-alainen dokumenttiaineisto virastouudistuksen valmisteluun ja keskeisiin tavoitteisiin liittyen sekä liikennehallinnon strategiseen ja operatiiviseen ohjaukseen ja toiminnan seurantaan liittyvää aineistoa.

Avainhenkilöhaastatteluja toteutettiin arvioinnin yhteydessä yhteensä 39 kappaletta. Haastateltavia tahoja ovat olleet liikenne- ja viestintäministeriön, Liikenneviraston, ELY-keskusten liikennepuolen sekä sidosryhmätahojen edustajat.

Sähköisiä kyselyjä toteutettiin yhteensä kaksi kappaletta. Ensimmäinen kysely kohdennettiin koko Liikenneviraston henkilöstölle. Määräaikaan mennessä vastauksia saatiin yhteensä 328 kappaletta. Toinen kysely kohdennettiin Liikenneviraston keskeisille sidosryhmätoimijoille. Tähän kyselyyn saatiin vastauksia määräaikaan mennessä yhteensä 66 kappaletta.<sup>2</sup> Sidosryhmien ja asiakkaiden näkökulmaa on täydennetty lisäksi haastatteluilla ja kahdella työpajalla, joissa mukana oli myös laajasti eri sidosryhmien edustajia.

Ulkoisen arvioinnin kattavuuden takaamiseksi aineistojen ja menetelmien valinnassa on kiinnitetty erityisesti huomiota eri näkökulmien väliseen tasapainoon. Mahdollisimman luotettavan ja kattavan kuvan muodostamiseksi arvioinnissa on hyödynnetty *triangulaatiota* eli eri menetelmien ja aineistojen yhdistämistä. Arviointikysymyksiä on tarkasteltu 1) liikenne- ja viestintäministeriön, 2) liikenneviraston (johdon ja henkilöstön), 3) asiakkaiden ja muiden sidosryhmien sekä 4) ELY-keskusten näkökulmasta.

<sup>2</sup> Kyselyä jaettiin myös avoimella linkillä, joten vastausprosentin määrittäminen ei ole mahdollista.



**Kuva 1. Arviointiaineiston käsittelyn keskeiset näkökulmat**

Eri näkökulmien havaintoihin perustuen on laadittu ulkoisten arvioitsijoiden arviointiteemakohtaiset johtopäätökset. Keskeisimmät arvioinnin johtopäätökset ja niihin pohjautuvat kehittämissuositukset on nostettu erikseen esiin myös arviointiraportin lopussa. Tämän ratkaisun tarkoituksena on palvella raportin luettavuutta niin, että raportin osakokonaisuuksia on helpompi tarkastella myös irrallisina osioina.

## 1.2 Liikennehallinnon uudistus

Liikennehallinnonalan uudistustyö on ollut viimeisten vuosikymmenten ajan intensiivistä. Merkittäviä muutoksia liikennehallinnon alueella on tapahtunut erityisesti 1990-luvun alussa sekä 1990-luvun puolivälissä. Toinen uudistuksen aalto koettiin 2000-luvun alkupuoliskolla ja 2000-luvun puolivälissä, kulminoituen 2010 tapahtuneeseen virastouudistukseen, jossa liikennemuotokohtaiset valtion virastot yhdistettiin yhdeksi toimijaksi eli Liikennevirastoksi. Viimeisten 25 vuoden aikana tapahtuneiden muutosten keskeisiä teemoja ovat olleet tilaaja- ja tuottajamallin toteuttaminen, liikennemuotojen yhtenäistäminen sekä turvallisuuden valvonnan ja kehittämisen erottaminen omiksi toiminnoikseen. Samanaikaisesti toiminnan kehittymiseen ovat vaikuttaneet myös muut valtionhallinnon keskeiset muutokset, joista tämän arvioinnin kannalta keskeisiä ovat erityisesti valtion aluehallinnon uudistamisprosessi, alueellistamistoimenpiteet sekä valtionhallinnon tuottavuuden kehittämiseen tähtäävät toimenpiteet.

Myös Liikennevirastossa on sen elinkaaren aikana tapahtunut paljon muutoksia. Viimeisin organisaatiouudistus astui voimaan 1.7.2013 arvioinnin ollessa käynnissä. Virastouudistuksen vaikutuksia Liikennevirastoon onkin jouduttu tarkastelemaan osana käynnissä olevaa muutosprosessia. Viimeaikaiset ja edelleen käynnissä olevat muutokset ovat asettaneet omat erityispiirteensä arvioinnille, sillä arvioinnissa on ollut kyse ”liikkuvaan maaliin osumisesta”.

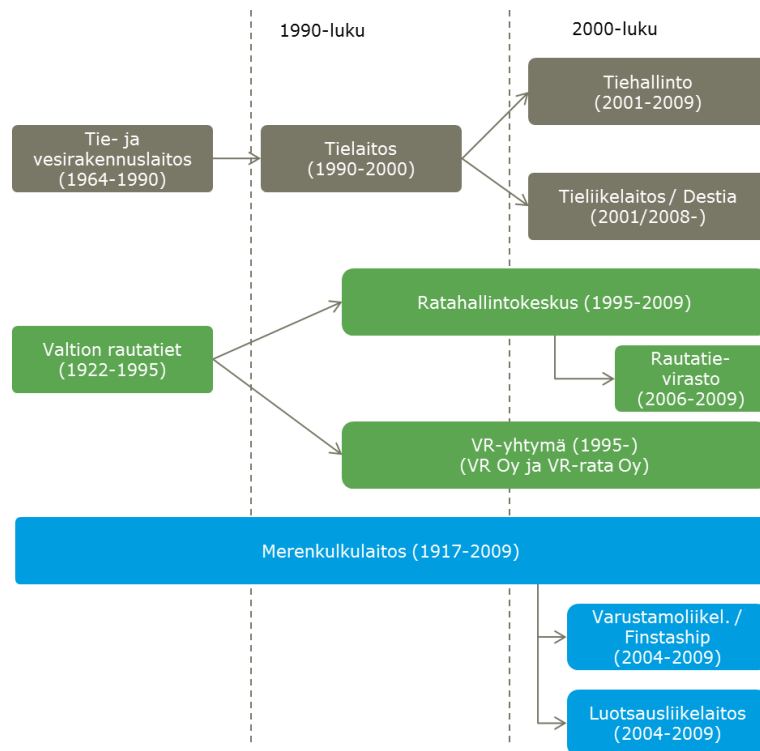
Tässä luvussa on pyritty kuvaamaan lukijalle pääpiirteissään liikennehallinnon muutoksen eri vaiheita 1990-luvun alkupuolelta aina käsillä olevaan arviointitehtävään saakka.

### 1990- ja 2000-luvut

Ensimmäinen uudistusvaihe oli 1990-luvulla alkanut liikelaitosten perustaminen ja tilaaja- ja tuottajamallin läpivienti koko hallinnonalalla. Tielaitos perustettiin vuonna 1990. Se jakautui keskusvirastona toimineeseen tiehallitukseen sekä sen alaisiin tiepiireihin. Samalla vesitieasiat siirtyivät merenkulkuhallitukselle. Rautatiepuolella Valtion rautatiet jakaantui Ratahallintokeskukseen (rataverkon ylläpito, rakentaminen ja kehittäminen) ja VR-yhtymään (henkilö- ja tavaraliikenteen harjoittaminen) vuonna 1995.



Tilaaja-tuottaja-mallin läpivienti jatkui 2000-luvulla, kun vuonna 2001 Tielaitos jaettiin Tiehallintoon ja Tieliikelaitokseen (vuodesta 2008 lähtien Destia). Merenkulun puolella Varustamoliikelaitos (Finstaship) ja Luotsausliikelaitos irrotettiin Merenkululaitoksesta. Rataliikenteen puolella Rautatievirasto erotettiin Ratahallintokeskuksesta valvomaan ja kehittämään rautatieturvallisuutta vuonna 2006.



**Kuva 2. Liikennehallinnon organisaatiot ennen vuoden 2010 virastouudistusta.**

Myös liikenne- ja viestintäministeriössä liikennemuotojen yhdistämisen taustat ulottuvat 1990-luvun alkuun, jolloin perustettiin kaikkia liikennemuotoja samanaikaisesti käsittelevä väyläyksikkö. Vuonna 2000 kaikki eri liikenteen asiat keskitettiin yhteen osastoon (liikennepoliittinen osasto).

### Vuoden 2010 virastouudistus

Tämän arvioinnin kohteena olevassa vuoden 2010 virastouudistuksessa kuusi hallinnonalan virastoa (Tiehallinto, Ratahallintokeskus, Rautatievirasto, Merenkululaitos, Ajoneuvohallintokeskus ja Ilmailuhallinto) sulautettiin ja niistä muodostettiin kaksi virastoa: Liikennevirasto ja Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi)<sup>3</sup>.

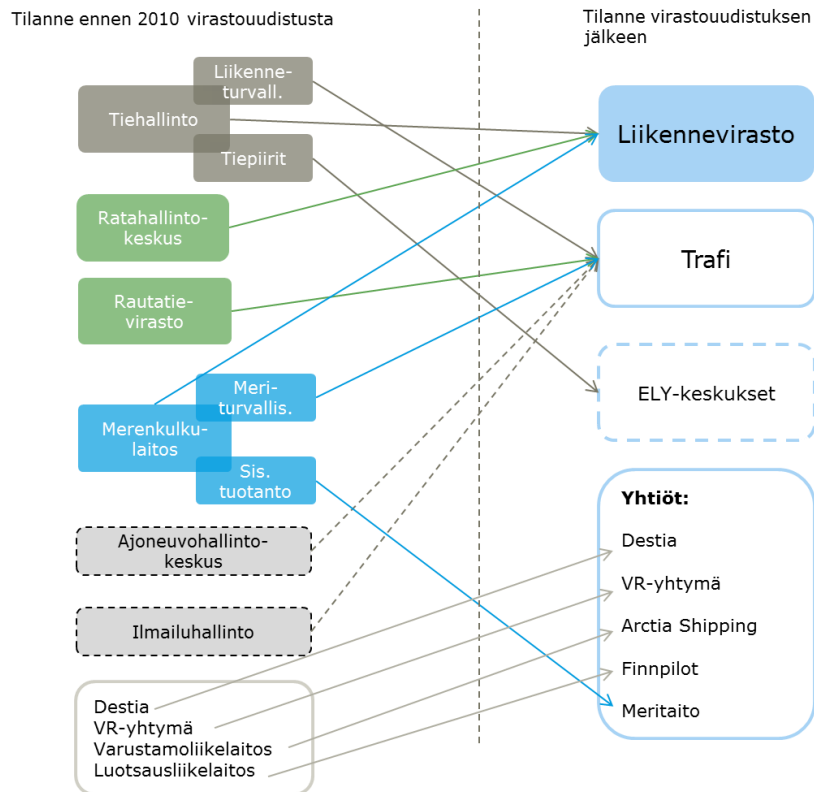
Liikennevirastoon yhdistettiin Tiehallinnosta keskushallintotoiminnot, Ratahallintokeskus kokonaisuudessaan sekä Merenkululaitoksesta muut toiminnot paitsi meriturvallisuus, joka siirrettiin Trafiin sekä sisäinen tuotanto, joka yhtiöitettiin Meritaito Oy:ksi. Samalla loputkin hallinnonalan liikelaitokset (Varustamoliikelaitos ja Luotsausliikelaitos) muutettiin osakeyhtiöiksi (Arctia Shipping Oy ja Finnpiilot Oy). Jo aiemmin perustetut osakeyhtiöt Destia Oy ja VR-yhtymä Oy jatkoivat toimintojaan normaalisti. Merenkululaitoksen meriturvallisuustoimintojen lisäksi Trafiin liitettiin vuonna 2006 perustettu Rautatievirasto, Ilmailuhallinto ja Ajoneuvontahallintokeskus.

Liikennevirastouudistuksen kanssa samaan aikaan toteutettiin myös valtion aluehallintouudistus. Tässä yhteydessä Tiehallinnon tiepiirit liitettiin osaksi vasta perustettuja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristö (ELY) -keskuksia.

<sup>3</sup> Tämä arviointi koskee vain Liikennevirastoa (ei Trafia).

Uudistusten kautta päädyttiin tilanteeseen, jossa:

- Väyläkohtaiset virastot oli yhdistetty yhdeksi, kaikki liikennemuodot (pl. ilmailu) kattavaksi Liikennevirastoksi
- Turvallisuusasiat (ml. ilmailu) keskitetty Trafiin
- Tiehallinnon alueelliset tiepiirit liitetty osaksi ELY-keskuksia
- Tuotantotoiminnot yhdistetty erillisiksi osakeyhtiöiksi



Kuva 3. Virastouudistus 2010.

### Virastouudistuksen taustat ja reunaehdot

Virastouudistuksen taustalla toimi liikenne- ja viestintäministeriön raportti vuoden 2002 lopulta *"Tie auki taivasta myöten. Ratkaisut liikennejärjestelmän rahoitukseksi, sen hallinnon ja tuotannon järjestämiseksi. Keskustelun avaus"*. Myös ministeriön selvitykset vuodelta 2006 *"Väylävirasto. Muistio väylävirastojen yhdistämisen vaikutuksista ja edellytyksistä sekä ehdotus jatkotoimenpiteiksi."* ja vuodelta 2008 *"Liikenteen turvallisuusvirastojen yhdistämisen hyödyt ja haitat"* ovat toimineet keskeisinä tausta-asiakirjoina uudistukselle. Näiden selvitysten mukaan virastojen yhdistämisestä olisi saavutettavissa merkittäviä hyötyjä verrattuna sen hetkiseen tilanteeseen.

Lopullisesti liikennehallinnon virastouudistus käynnistyi Matti Vanhasen II hallitusohjelmassa. Hallitusohjelman mukaan *"Hallitus selvittää väylävirastojen yhdistämisestä väylänpidon tuottavuudelle koituvia etuja ottaen huomioon merenkulun erityistarpeet"*. Hanke mainittiin myös vuoden 2009 talousarvioesityksessä.

Omat reunaehdonsa virastouudistukselle asettivat muun muassa valtionhallinnon tuottavuusohjelma ja siihen liittyvät henkilöstövuosien vähennystavoitteet, aluehallinnon uudistaminen (ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen perustaminen), alueellistamistavoitteet (130 htv:n siirtäminen Lappeenrantaan) ja hallinnonalan liikelaitosten organisaatiomuutokset. Valtionhallinnon tuottavuusohjelma edellytti liikenteen hallinnonalalla noin 100 htv:n (15 %) vähennystä vuoteen 2015 mennessä.

## Virastouudistuksen tavoitteet ja tunnistetut riskit<sup>4</sup>

Virastouudistuksen päätavoitteita ovat keskeisten suunnitteluasiakirjojen mukaan olleet:

- Kokonaisvaltaisen liikennepolitiikan valmistelun ja toteutuksen terästyminen,
- Hallinnon tuottavuuden parantaminen,
- Toimintojen parempi koordinointi,
- Liikennejärjestelmänäkökulman vahvistamisen sekä
- Liikenteen turvallisuus- ja ympäristökysymysten hoitaminen kokonaisvaltaisemmin.

Virastouudistuksen lähtökohtana oli, että uudet virastot ovat enemmän kuin osiensa summa. Ennen virastouudistusta väylävirastojen tehtävänä oli edistää oman liikennemuotonsa toimintaedellytyksiä tai turvallisuutta. Ongelmallisena nähtiin se, että mikään virastoista ei kantanut vastuuta koko liikennejärjestelmästä ja sen kehittämisestä. Näin ollen uudistuksen tavoitteena oli myös muuttaa toiminnan luonnetta asiakaslähtöisemmäksi ja tehokkaammaksi toiminnaksi yli liikennemuotorajojen. Tehostamismahdollisuuksia virastouudistuksen nähtiin tuovan mm. tukipalvelujen (henkilöstöhallinto, taloushallinto, viestintä, tietohallinto...) yhdistämisen kautta. Henkilöstön osalta virastouudistuksen mahdollisuuksina nähtiin urakierto, työtehtävien muuttuminen, ammatillisen osaamisen kehittäminen sekä yhtenäinen ja kannustava palkkajärjestelmä.

Uudistuksen riskeiksi arvioitiin ”uudistus ilman uudistumista” eli virastojen pyrkimykset korostaa liikennemuotojen eroja ja oman liikennemuodon tärkeyttä suhteessa muihin uuden viraston sisällä. Myös tietojärjestelmiin liittyvät riskit olivat suunnitteluvaiheessa vahvasti esillä. Riskeiksi arvioitiin myös pelko pätevän ja erikoistuneen henkilöstön siirtymisestä pois alueellistamisratkaisun takia tai virastojen kasvaminen liian isoksi ja vaikutusvaltaiseksi. Henkilöstön osalta uhkina nähtiin työskentelypaikan muutos, työvoiman riittävyys tärkeissä tehtävissä sekä pelko erityisosaamisen katoamisesta ja henkilöstön vaikutusmahdollisuuksien heikentymisestä.

## Uudistukset Liikenneviraston sisällä<sup>5</sup>

Liikennevirasto aloitti toimintansa vuoden 2010 alussa. Organisaatorakenne vuoden 2010 alusta muodostui etukäteissuunnitelman mukaisesti viidestä osastosta siten, että kullakin liikennemuodolla (tie/rata/vesi) oli oma osastonsa ja näiden lisäksi liikennejärjestelmäosasto ja hallinto-osasto. Samalla entiset pääjohtajat jatkoivat virastossa liikennemuotoisten osastojen johdossa. Tavoitteena oli tällä tavoin saada jatkuvuutta toimintaan.

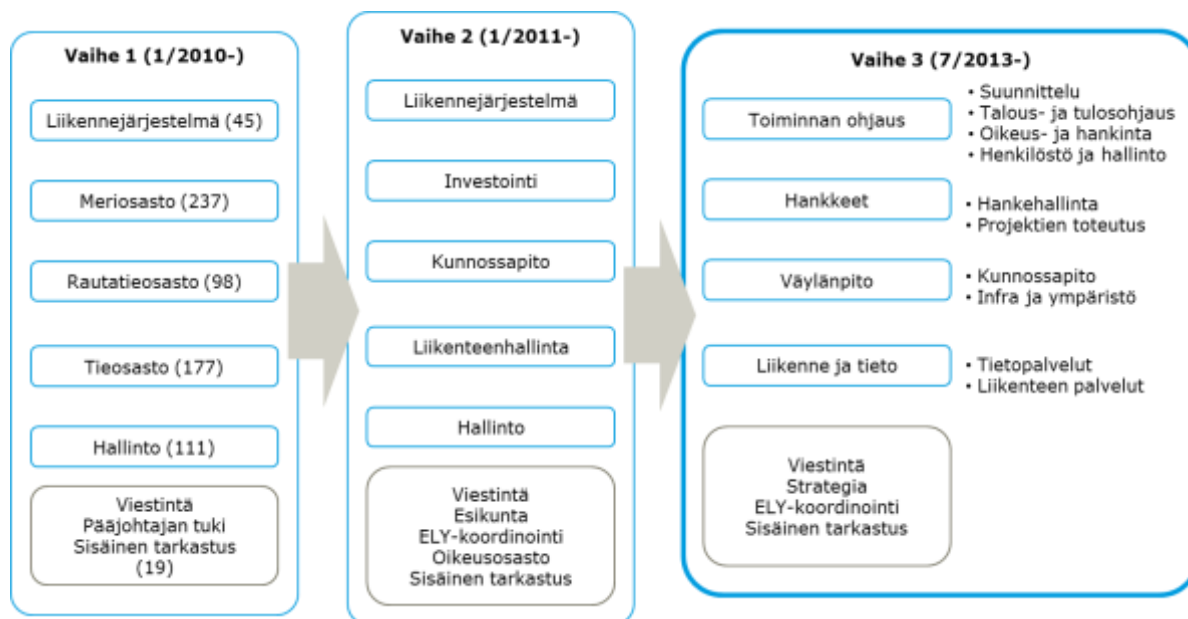
Vuonna 2011 Liikenneviraston organisaatorakennetta uudistettiin siten, että siirryttiin väylämuotoisesta mallista toimintopohjaiseen toimintamalliin. Käytännössä uudessa organisaatiossa luovuttiin liikennemuotoisista osastoista ja yksiköistä ja muodostettiin viisi toimialaa: liikennejärjestelmä, investointi, kunnossapito, liikenteen hallinta ja hallinto. Samalla pääjohtajan esikuntaan täydennettiin oikeuspalveluilla (koottiin kaikki viraston juridiset asiantuntijat yhteen) ja nimittämällä erityinen ELY -koordinaattori. Toimialat jaettiin 15 osastoon ja 44 erilliseen yksikköön. Uuden rakenteen tavoitteena oli tukea uudistuksen päätavoitetta eli kokonaisvaltaisen liikennepolitiikan valmistelua ja toteutusta sekä liikennejärjestelmänäkökulman vahvistamista.

Heinäkuussa 2013 tuli voimaan uusi organisaatio, jonka tavoitteena oli viedä uudistus askeleen pidemmälle ja tukea siten uudistusten tavoitteiden saavuttamista. Muutoksella tavoiteltiin selkeämpiä rooleja ja vastuita, resurssien yhteiskäyttöä, päällekkäisyyksien poistamista sekä osaamisen jakamista ja syventämistä Liikenneviraston sisällä. Uudistuksen myötä toimialojen määrää vähennettiin ja niiden tehtäväkuvia muutettiin siten, että samansisältöisiä töitä tuotiin yhteen. Esimerkiksi talousasiat siirrettiin yhteen, kun aikaisemmassa organisaatiossa niitä oli hoidettu usealla eri toimialalla. Samoin suunnitteluun, hankinnan ohjaukseen ja tietoon liittyvät toiminnot yhdistettiin saman toimialan sisälle. Edellisessä organisaatiossa omana toimialanaan ollut Liikennejärjestelmä-toimiala sulautettiin osaksi muita toimialoja. Uudistuksen yhteydessä

<sup>4</sup> Lähde: arvioinnin käyttöön toimitettu julkaisematon aineisto.

<sup>5</sup> Lähde: arvioinnin käyttöön toimitettu julkaisematon aineisto.

johto- ja esimiestehtävät avattiin sisäiseen hakuun. Henkilöstö sijoittui uusiin tehtäviin ilman hakumenettelyä sijoituskeskustelujen kautta.



Kuva 4. Organisaatiouudistukset Liikenneviraston sisällä.

Nykyisessä organisaatiossa Toiminnan ohjaus -toimiala vastaa suunnittelun, talouden ja tulosohtauksen, oikeuden ja hankinnan sekä henkilöstön ja hallinnon kokonaisuuksista. Tälle toimialalle on koottu koko virastoa ohjaavat ja toimintaa tukevat funktiot (mm. talusohtaus ja suunnittelu).

Hankkeet-toimialan päätehtäviä ovat kehittämishankkeiden hankehallinta ja projektien toteuttaminen. Väylänpito-toimiala vastaa liikenneväylien hoidosta ja ylläpidosta. Liikenne ja tieto -toimiala vastaa koko viraston tietopalveluista, -varannoista ja -hallinnosta sekä liikenteen palveluista (esim. liikkumisen ohjaus, joukkoliikenne, jäänmurto ja älyliikenne). Lisäksi Liikenne ja tieto -toimialan toiminnalliseen ohjaukseen kuuluvat operatiivista liikenteenhallintaan toteuttavat Liikennekeskukset (tieliikenne-, rataliikenne- ja meriliikennekeskukset). Suoraan pääjohtajan alaisuudessa toimivat viestintä-, strategia-, ELY-koordinointi- ja sisäinen tarkastus -toiminnot.

## 2. OSATEHTÄVÄ A: UUDISTUKSEN TAVOITTEET JA NIIDEN TOTEUTUMINEN

### 2.1 Vaikuttavuus, tuottavuus ja kustannustehokkuus

Tuottavuuden ja kustannustehokkuuden näkökulmasta tarkastelun kohteena ovat olleet erityisesti seuraavat arviointikysymykset.

A1	Miten Liikenneviraston tuottavuus on kehittynyt sen toimintavuosien aikana?
A2	Miten tuottavuuden kehitys suhteutuu yhdistyneiden laitosten tuottavuuslukuihin?
A3	Onko virastouudistus johtanut resurssien tehokkaampaan käyttöön?
A4	Onko virastouudistuksen avulla saavutettu kustannussäästöjä?
A5	Ovatko tavoitellut synergiaedut realisoituneet uudistuksen myötä?
A6	Miten toiminnan vaikuttavuutta mitataan ja miten vaikuttavuus on virastouudistuksen myötä kehittynyt?

#### 2.1.1 Toiminnan vaikuttavuus

Virastouudistuksen yksi keskeisistä tavoitteista oli toiminnan vaikuttavuuden lisääminen. Liikenneviraston toiminnan vaikuttavuutta koskevat tavoitteet on asetettu Liikenne- ja viestintäministeriön ja Liikenneviraston välisissä tulossopimuksissa, jotka on tähän mennessä solmittu vuosittain kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Tulossopimuksen mukaisesti viraston tehtävänä on edistää hallitusohjelman toimeenpanon (valtiokonsernin yhteiset tavoitteet), poikkihallinnollisten tulostavoitteiden sekä seuraavien hallinnonalan yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumista:

- Matka- ja kuljetusketjut toimivat sujuvasti ja turvallisesti hyvinvointia ja kilpailukykyä edistäen.
- Liikennejärjestelmän toimintavarmuus parane.
- Joukkoliikenteen palvelutasoa parannetaan, tavoitteena matkustajamäärien kasvu ja yksityisautoilun vähentäminen. Erityisen huomion kohteen on raideliikenteen lisääminen ja palvelutason parantaminen.
- Suomi on liikenneturvallisuudeltaan Euroopan parhaiden maiden joukossa. Tieliikenteen turvallisuus paranee jatkuvasti.
- Liikenteen kasvihuonekaasupäästöjä vähennetään Suomen kansainvälisten sopimusten mukaisesti. Liikenteen terveydelle ja luonnolle aiheuttamat haitat minimoidaan.
- Liikennejärjestelmän ylläpidon ja kehittämisen tehokkuus ja vaikuttavuus paranevat käyttäen hyväksi monipuolisesti erilaisia keinoja mm. tieto- ja viestintäteknologiaa.
- Tuetaan tutkimuksen keinoin ilmastonmuutokseen sopeutumista toimien laaja- alaisesti yhteistyössä muiden alan toimijoiden kanssa.
- Huolehditaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvien tehtävien toteuttamisesta.
- Hallinnonalan toiminnan vaikuttavuutta ja tehokkuutta parannetaan.<sup>6</sup>

Liikenneviraston roolista edellä kuvattujen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden osalta todetaan seuraavaa: ”*Liikenneviraston toiminnan tavoitteena on toimivien ja turvallisten matka- ja kuljetusketjujen varmistaminen, joukkoliikenteen edellytysten parantaminen sekä ympäristöön ja ihmisiin kohdistuvien liikenteen haittavaikutusten vähentäminen.*”<sup>7</sup>

Tavoitteiden toteutumisen seuranta varten ministeriöllä on käytössään viraston toiminnalliset tulostavoitteet ja näiden mittaamiseen liittyvät indikaattorit, jotka on määritelty ministeriön ja viraston välisessä tulossopimuksessa. Tavoitteet ja niiden toteutuma on kuvattu alla olevassa taulukossa.

<sup>6</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten tulostavoitteet vuodelle 2012(-2015).

<sup>7</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten tulostavoitteet vuodelle 2012(-2015).

	2010 toteutuma	2011 ennuste	2012 tavoite
<b>TUOTOKSET JA LAADUNHALLINTA</b>			
Kansalaisten tyytyväisyys matkojen toimivuuteen (asteikko 1–5)		3,7	3,7
Elinkeinoelämän tyytyväisyys väylien palvelutasoon (asteikko 1–5)		3,4	3,4
Sidosryhmien tyytyväisyys Liikenneviraston toimintaan (asteikko 1–5)		3,5	3,5
<b>Matka- ja kuljetusketjujen toimivuus</b>			
Jäänmurtopalveluiden odotusaika, h, enintään, neljän vuoden liukuva keskiarvo	3,0	8,4	5,9
Kauppamerenkulun huonokuntoiset väylät, km, enintään	450	450	380
Radanpidosta johtuvat viivästykset kaukoliikenteessä, % (enint.) junista väh. 5 min. myöhässä	9,8	8	4
Radanpidosta johtuvat viivästykset lähiliikenteessä, % (enint.) junista väh. 3 min. myöhässä	2,3	2	1
Radan huonosta kunnosta johtuvat liikennerajoitukset, km, (keskeinen rataverkko/muu rataverkko), enintään	52/187	60/210	50/200
Maantie- ja ratasillat kuntoluokissa huono ja erittäin huono, kpl, enintään	796	812	800
Päällystetyt tiet kuntoluokissa huono ja erittäin huono, km, enintään	3 403	3 700	4 400
<b>Liikenneturvallisuus ja ympäristö</b>			
Tieliikenteen henkilövahinko-onn. vähenemä perusväylänpidon toimin, kpl	41	23	23
Perusväylänpidon meluntorjunnan vaikutus, henkilöä/vuosi	1 496	100	200
Pohjavesien pilaantumisriskin vähenemä perusväylänpidon toimin, km	1,3	2,1	3,0
<b>TOIMINNALLINEN TEHOKKUUS</b>			
Työn tuottavuuden kehittyminen, %	250,8	5,0	2,0
Kokonaistuottavuuden kehittyminen, %	1,2	0,5	0,2
Julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus, %	70	69	69
Liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus, %	113	114	114
Yhteisrahoitteisten suoritteiden kustannusvastaavuus, %	29	29	29

 Kuva 5. Liikenneviraston toiminnalliset tulostavoitteet.<sup>8</sup>

### Ministeriön näkökulma

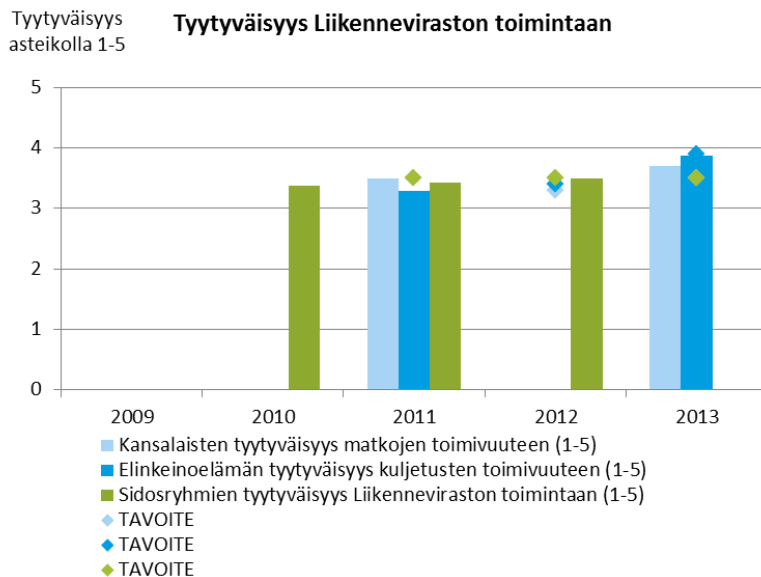
Viraston vaikuttavuustavoitteet koskevat yhteiskunnallisesti merkittäviä joskin hyvin yleisiä liikenteeseen liittyviä monitahoisia tavoitteita. Tavoitteet liittyvät muun muassa matka- ja kuljetusketjujen toimivuuden parantamiseen, liikenneturvallisuuden parantamiseen ja liikenteen päästöjen vähentämiseen. Tällaisiin seikkoihin vaikuttaminen vie luonnollisesti aikaa ja yllä mainittujen tavoitteiden toteutumisen arviointi virastouudistuksen valossa on ministeriön näkökulmasta vielä kovin aikaista.

Liikenneviraston yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaaminen tulossopimuksessa määritellyillä mittareilla nähdään sekä ministeriössä että virastossa haasteellisena. Ministeriön näkökulmasta vaikuttavuuden seurantaa tulisi kehittää erityisesti siten, että viraston tulostavoitteet ja niihin liittyvät mittarit tukisivat paremmin hallinnonalan yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumista ja liikennejärjestelmän näkökulman läpivientiä. Tällä hetkellä tämän ketjun ei katsota toimivan riittävän hyvin. Toisin sanoen tulostavoitteiden toteutumisen ei katsota kertovan kovinkaan paljon Liikenneviraston yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Samasta syystä Liikenneviraston toiminnan vaikuttavuuden arviointi ei tässä arvioinnissa ole mielekäästä. Sen sijaan olennaista on tarkastella vaikuttavuuden syntymisen edellytyksiä. Tässä suhteessa ministeriön edustajat ovat varsin yksimielisiä siitä, että virastouudistuksen myötä edellytykset yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisääntymiselle liikennejärjestelmän näkökulman läpiviennin kautta ovat huomattavasti parantuneet kun väyläkohtaiset virastot on yhdistetty yhdeksi Liikennevirastoksi.

Matka- ja kuljetusketjujen toimivuutta heijastavat elinkeinoelämän tyytyväisyys kuljetusten toimivuuteen ja kansalaisten tyytyväisyys matkojen toimivuuteen. Nämä mittarit perustuvat Liikenneviraston joka toinen vuosi toteuttamiin asiakastutkimuksiin<sup>9</sup>. Tyytyväisyyssmittarien kehitys suhteessa mittareille asetettuihin tavoitteisiin on kuvattu alla olevassa kuviossa. Molemmilla mittareilla mitattuna tyytyväisyys matka- ja kuljetusketjuihin on parantunut vuonna 2013 suhteessa vuoteen 2011.

<sup>8</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten tulostavoitteet vuodelle 2012(-2015).

<sup>9</sup> Kysely kansalaisten tyytyväisyydestä liikennejärjestelmään ja elinkeinoelämän asiakastutkimus.



**Kuva 6. Kansalaisten, elinkeinoelämän ja viraston sidosryhmien tyytyväisyys viraston toimintaan**

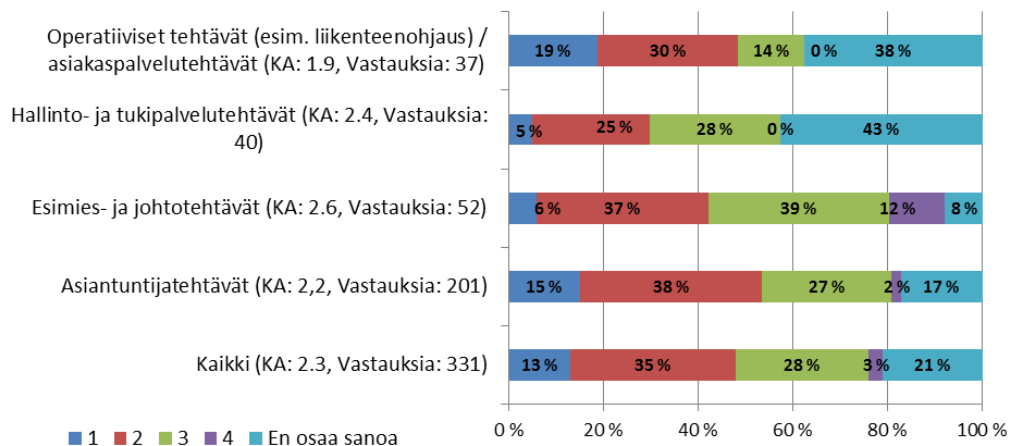
### Liikenneviraston johdon näkökulma

Liikenneviraston johdon näkökulmasta liikennejärjestelmän näkökulman edistämiseksi ollaan hyvällä mallilla ja kehittämistyön edetessä toiminnan vaikuttavuuden uskotaan lisääntyvän. Kuten ministeriössä, myös Liikenneviraston johdossa virastouudistuksen uskotaan vahvistavan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden syntymistä, joskin tulokset ovat havaittavissa vasta pidemmällä aikavälillä. Myös virastossa nähdään, että nykyisten tulostavoitteiden ja yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden välistä linkkiä tulisi kehittää.

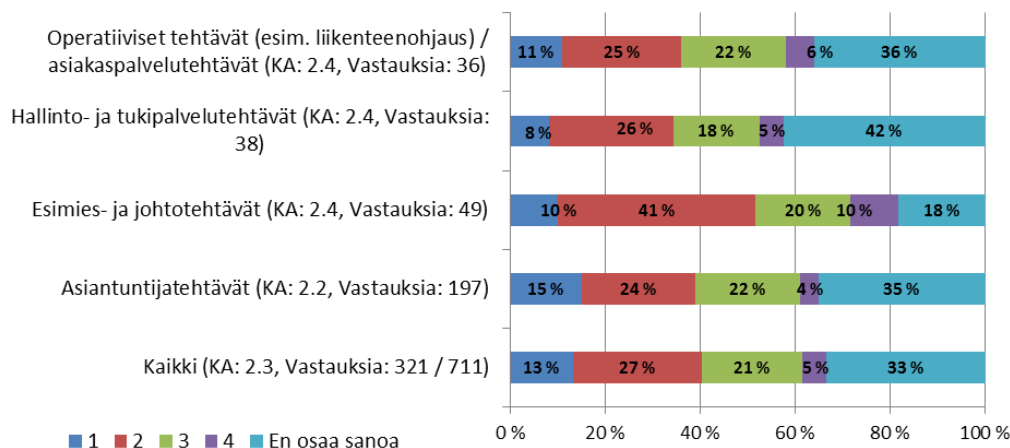
Osa viraston johdon edustajista kokee, että nykyisten ja aiempien tulossopimusten tavoitteet on asetettu siten, että niihin päästää ainakin kutakuinkin. Näiden näkemysten mukaan nykyinen tulossopimus tarkastelee liikaa viraston toiminnan yksityiskohtia kun tarkastelunäkökulman tulisi olla kokonaisuudessa ja strategisempien tavoitteiden saavuttamisessa. Yksittäisissä viraston johdon edustajien näkemyksissä nostettiin esiin, että ministeriössä ei ole tarpeeksi taloudellista osaamista ja liikennepolitiikan toteuttamisen osaamista, mistä syystä mittareita ei ole pystytty kehittämään strategisempaan suuntaan.

### Liikenneviraston henkilöstön näkökulma

Liikenneviraston henkilöstön näkökulmasta virastouudistuksella tavoiteltu toiminnan vaikuttavuus ei vielä ole lisääntynyt kovinkaan merkittävästi. Toisaalta uudistuksella tavoitellun yhden luukun palvelun nähdään jo parantaneen asiakkaiden saamaa palvelua. Tätä mielikuvaa tukee myös kansalaisten ja elinkeinoelämän tyytyväisyysmittareiden myönteinen kehitys (ks. yllä). Toisaalta henkilöstö kokee, että yhden suuren viraston sisällä on usein vaikea löytää oikeaa henkilöä, mikä johtune lukuisista viimeaikaisista organisaatiomuutoksista.



**Kuva 7. Henkilöstökyselyn vastaukset väittämään 'Liikennemuotojen välisellä yhteistyöllä on lisätty toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta', asteikolla 1-4 (1= ei ole edistytty lainkaan, 4= on edistytty hyvin)**



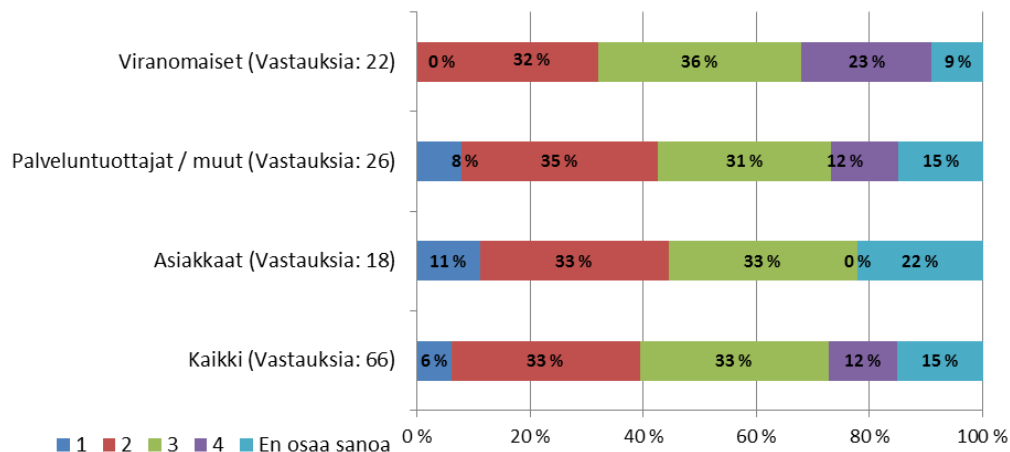
**Kuva 8. Henkilöstökyselyn vastaukset väittämään 'Virastouudistuksen myötä eri sidosryhmien ja asiakkaiden saama palvelu on parantunut', asteikolla 1-4 (1= ei ole edistytty lainkaan, 4= on edistytty hyvin)**

### Asiakkaiden ja sidosryhmien näkökulma

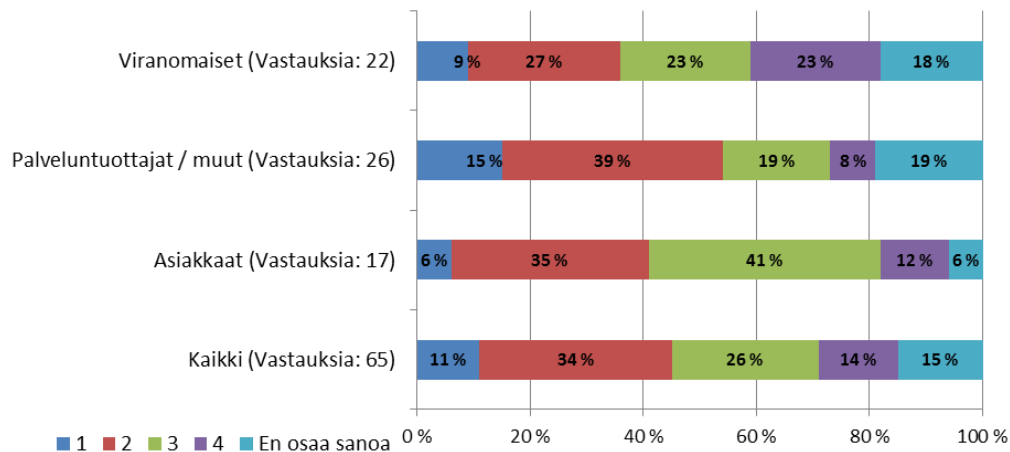
Arvioinnissa kuultujen viraston asiakkaiden ja sidosryhmien näkökulmasta uudistus on ollut erittäin positiivinen muutos ja uudella virastolla nähdään olevan selkeästi aiempia virastoja paremmat mahdollisuudet toteuttaa entistä vaikuttavampaa liikennepolitiikkaa. Uudistus on siis luonut hyvät edellytykset vaikuttavuuden lisääntymiselle. Tätä heijastaa myös positiivinen kehitys kansalaisten ja elinkeinoelämän tyytyväisyyttä kuvastavissa mittareissa. Vaikuttavuus koetaan asiakkaiden ja sidosryhmien parissa nimenomaan kokonaisvaltaisen liikennejärjestelmän näkökulman vahvistumisena.

Toisaalta monet asiakkaat ja sidosryhmät kokevat, että uudistus ei vielä kovin merkittävästi ole lisännyt vaikuttavuutta, enemmänkin vaikuttavan liikennepolitiikan toteuttamisen edellytyksiä. Uudistus ei siis vielä ole lisännyt vaikuttavuutta konkreettisella tasolla. Esimerkiksi yhden luukun periaatteen ei vielä koeta toteutuvan täysin konkreettisella tasolla. Kuntien ja valtion välisen hallinnollisen vastuunjaon koetaan vielä näyttävästi voimakkaasti loppukäyttäjille. Useat arvioinnin puitteissa haastatellut sidosryhmien edustajat olivat sitä mieltä, että loppukäyttäjän ja asiakkaan näkökulma tulee jo jossain määrin esille strategioissa ja visioissa, mutta tämä ei ole vielä johtanut konkreettisiin tuloksiin. Erityisesti elinkeinoelämällä on vielä paljon odotuksia uudistuksen tulosten ja vaikuttavuuden lisääntymisen suhteen.





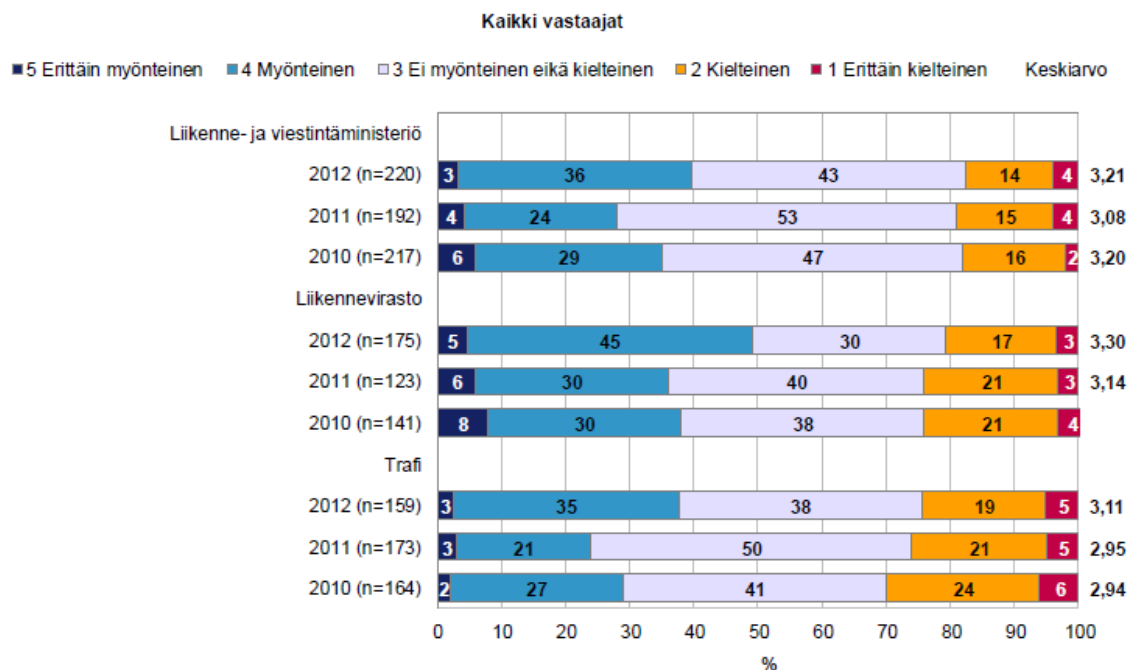
**Kuva 9. Sidosryhmäkyselyn vastaukset väittämään 'Liikennemuotojen välisellä yhteistyöllä on lisätty toiminnan vaikuttavuutta', asteikolla 1-4 (1= ei ole edistytty lainkaan, 4= on edistytty hyvin)**



**Kuva 10. Sidosryhmäkyselyn vastaukset väittämään 'Virastouudistuksen myötä eri sidosryhmien ja asiakkaiden saama palvelu on parantunut', asteikolla 1-4 (1= ei ole edistytty lainkaan, 4= on edistytty hyvin)**

Yllä olevat kuviot ovat otteita tämän arvioinnin puitteissa toteutetusta sidosryhmäkyselystä. Liikenneviraston sidosryhmät arvioivat viraston toimintaa vuosittain sidosryhmätutkimuksessa, jonka toteuttaa Liikenne- ja viestintäministeriö. Perustuen vuoden 2012 kyselyyn, liikennehallinnon sidosryhmät arvioivat virastouudistuksen vaikutuksen Liikenneviraston toimintaan myönteisemmäksi vuonna 2012 kuin vuonna 2010 tai 2011.

### Virastouudistuksen vaikutus liikennehallinnon toimintaan



Kuva 11. Virastouudistuksen vaikutus liikennehallinnon toimintaan, Liikenne- ja viestintäministeriön toteuttama sidosryhmäkysely, Taloustutkimus 2012

### Johtopäätökset

- Arvioinnin perusteella virastouudistus parantaa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edellytyksiä, mutta toimenpiteet eivät vielä näy loppukäyttäjille ja asiakkaille siinä määrin kuin uudistuksella on tavoiteltu. Vaikuttavuuden lisääminen nimenomaan loppukäyttäjien näkökulmasta edellyttää hallinnon tasolla yhden luukun periaatteen sisäistämistä ja vahvistamista sekä loppukäyttäjien entistä vahvempaa huomioimista kaikessa päätöksenteossa ja toiminnassa. Toisaalta vaikuttavuus on vaikuttavan liikennepolitiikan toteuttamisen ohella myös vaikuttamista liikennepoliittiseen päätöksentekoon ministeriössä. Liikenneviraston rooli jälkimmäiseksi mainitussa ei vielä näyntyä kovin vahvana, mikä saattaa johtua voimakkaista muutoksista viraston johtamisessa ja suhteissa virastoa ohjaavaan ministeriöön.
- Liikennevirastolle asetetut toiminnalliset tulostavoitteet ja näiden toteutumista kuvaavat mittarit eivät vielä mahdollista kokonaismatkaketjujen toimivuuden arviointia vaan matkaketjuja arvioidaan edelleen liikennemuotokohtaisesti. Tässä suhteessa virastouudistuksen tavoite liikennejärjestelmän kokonaisnäkökulmasta ei vielä toteudu. Kuitenkin elinkeinoelämän ja kansalaisten tyytyväisyys ovat oikeansuuntaisia tulostavoitemittareita. Perustuen arvioinnin puitteissa tehtyihin asiantuntijahaastatteluihin asiakkaiden ja Liikenneviraston näkökulmasta vaikuttavuuden seurannan kehittäminen edellyttäisi erityisesti nykyistä vahvempaa roolia ministeriön puolelta sekä tiivistä kehittämisyhteistyötä Liikenneviraston kanssa.
- Liikennevirasto on vuosina 2010-2012 saavuttanut sille tulossopimuksessa asetetut toiminnalliset tuotokseen liittyvät tavoitteet hyvin. Tulostavoitteiden toteutuminen on kuitenkin monelta osin riippuvainen virastolle liikenneverkon ylläpitoon osoitetuista määrärahoista ja tavoitteet on asetettu käytettävissä oleviin resursseihin nähden. Näin ollen tavoitteiden toteutuminen ei välttämättä kerro riittävästi Liikenneviraston toiminnan vaikuttavuudesta ja sen kehityksestä.

## 2.1.2 Toiminnan kustannustehokkuus ja tuottavuus

Virastouudistuksen keskeisiä tavoitteita on ollut yhteiskunnan resurssien viisaampi ja vastuullisempi käyttö eli kustannussäästöjen ja synergiahyötyjen saavuttaminen liikennehallinnon alalla. Taustalla on ajatus kestävästä tuottavuudesta, jolla tarkoitetaan vähemmällä panoksella saavutettavia parempia liikenneverkkoja ja tähän liittyviä palveluja. Virastouudistuksella tavoitellaan taloudellisia hyötyjä kolmella tasolla:

- Tehostamalla Liikenneviraston rahoitusresurssien käytön tehokkuutta
- Edistämällä henkilöresurssien käytön tehokkuutta valtion tuottavuusohjelman mukaisesti
- Parantamalla koko liikennejärjestelmän tehokkuutta, joka heijastuu kotitalouksien liikennemenoihin, yritysten kuljetuskustannuksiin, liikenneturvallisuuteen ja liikenteen ympäristövaikutuksiin

Viraston resurssien käytön tehokkuutta nähtiin virastouudistusta suunniteltaessa pystyttävän parantamaan liikennehallinnon tukitoimintojen yhteiskäyttöä edistämällä. Lisäksi tavoitteena oli toimintojen paremman koordinoinnin kautta saavuttaa synergiaetuja ja säästöjä myös liikennehallinnon strategisella suunnittelutasolla. Tavoitteena oli lisätä poikkihallinnollista toisilta oppimista ja parhaiden käytäntöjen jakamista ja myös tätä kautta parantaa hallinnon tehokkuutta ja tuottavuutta. Toiminnan tehostumiseen tähtäävien toimien nähtiin mahdollistavan henkilöresurssien hallitun supistamisen valtion tuottavuusohjelman mukaisesti liikennejärjestelmän toimivuutta tai hyviä kansallisia liikennepalveluja vaarantamatta. Ohjaamalla hallintoa tavoittelemaan kahta ensiksi mainittua taloudellista hyötyä, tehostamista ja tuottavuutta, nähtiin olevan mahdollista parantaa koko liikennejärjestelmän tehokkuutta.

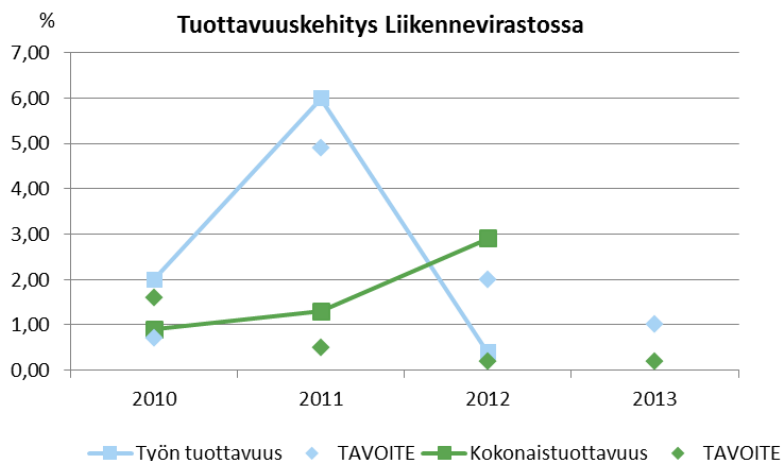
Säästöjä ja hyötyjä nähtiin olevan mahdollista saavuttaa myös tehostamalla kaikkia liikennemuotoja koskevia toimintoja liittyen muun muassa kiinteistöjen ylläpitoon ja hallintaan, maanhankintaan, ELY-keskusten ohjaukseen (esimerkiksi yhteiset menettelytavat suunnittelussa ja hankinnassa, asiakaspalvelussa, tiestö- ja liikennetietopalveluissa ja alueellisissa merkittävässä investoinneissa) sekä asiantuntijapalvelujen käyttöön ja liikenneinvestointeihin. Uudistusta suunniteltaessa tavoitteena oli myös lisätä liikennemuotojen välisen yhteistyön kautta innovatiivisia toimintatapoja ja innovaatioihin kannustavia hankintamenettelyjä.

Liikenne- ja viestintäministeriö arvioi Liikenneviraston toiminnan kustannustehokkuutta ja tuottavuutta viraston virallisen taloudellisen raportoinnin perusteella. Tämä sisältää viraston tilinpäätöksen ja siihen liittyvät lausunnot sekä viraston ja ministeriön välillä solmitun tulossopimuksen ja siihen kirjattujen tavoitteiden ja mittareiden seurannan. Liikennevirasto raportoi toiminnallisesta tehokkuudesta tilinpäätöksessään kolmen taloudellisen tunnusluvun avulla, jotka kuvaavat aiheutuneita kustannuksia maantie-, rata- ja kauppamerenkulun väyläkilometriä kohden. Nämä tunnusluvut eivät kuitenkaan huomioi lainkaan tuotoksen laatua, ainoastaan sen määrää. Lisäksi tulee huomioida, että tuotos riippuu pitkälti viraston käytettävissä olevista määrärahoista. Näistä syistä johtuen ja huomioiden sen, että Valtiontalouden tarkastusvirasto on tilintarkastuskertomuksessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että viraston tunnusluvuista puuttuu olennaisia kustannuksia, toiminnallisen tehokkuuden tunnusluvut eivät anna oikeaa kuvaa viraston toiminnasta.

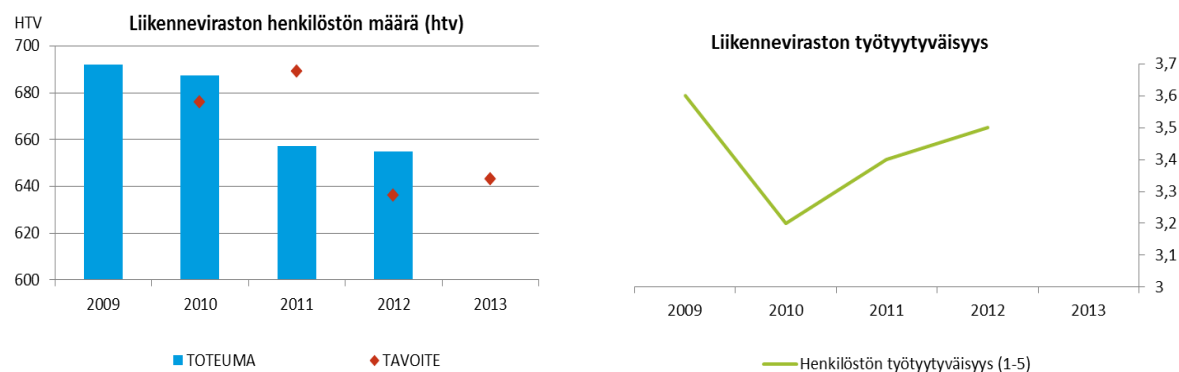
Ministeriö arvioi viraston toiminnallista tehokkuutta kahden pääasiallisen tulostavoitemittarin – työn tuottavuuden ja kokonaistuottavuuden – avulla. Työn tuottavuus lasketaan tuotosindeksin ja työpanosindeksin suhteena. Työpanosindeksi seuraa viraston henkilöstön kokonaismäärän kehittymistä henkilötyövuosina mitattuna. Tuotosindeksi huomioi koko viraston tuotoksen, joka pitää sisällään sekä uudet rakennettavat väylät että vanhojen väylien tason parantamisen. Viraston tuotos muodostuu suuresta määrästä yksittäisiä investointiluontoisia toimia ja näiden toimien vuosittainen vaihtelu on verrattain pientä.

Edes suuret investointihankkeet eivät heilauta merkittävästi vuosittaista tuotosindeksiä, sillä investoinnit poistetaan kirjanpidollisesti pitkällä poistoajoilla. Näin ollen työn tuottavuuden kehittymiseen vaikuttaa lähinnä muutokset työpanosindeksissä. Työpanosta on suunnitelmallisesti vähennetty virastossa viime vuosina ja henkilötyövuosien määrä on laskenut noin neljälläkymmenellä vuosien 2009-2012 välillä, mikä vastaa noin viiden prosentin alenemaa kokonaishenkilötyövuosissa. Työn tuottavuuden kehitys on vaihdellut virastossa vuosittain. On kuitenkin huomioitava, että tuottavuutta kuvaava mittari ei huomioi lainkaan työn laatua,

ainoastaan tehdyn työn määrää. Työn tuottavuutta toiminnan tehokkuutta kuvaavana mittarina ei näin ollen pidetä kovin kuvaavana eikä hyödyllisenä.



**Kuva 12. Työn tuottavuuden ja kokonaistuottavuuden kehitys Liikennevirastossa vuosina 2010-2013**



**Kuva 13. Liikenneviraston henkilöstön määrä ja henkilöstön tyytyväisyys vuosina 2009-2013**

Samainen haaste koskee myös kokonaistuottavuuden kehittymistä kuvaavaa mittaria, joka lasketaan tuotosindeksin ja kustannusindeksin suhteena. Tuotosindeksin pysyessä verrattain vakaana vuodesta toiseen, vaikuttaa kokonaistuottavuuteen lähinnä kustannusindeksin eli viraston toiminnasta aiheutuvien menojen kehitys. Työn tuottavuus on viraston olemassaolon vuosina kehittynyt positiivisesti siitä syystä, että toiminnan menoja on pystytty vähentämään vuosittain. Viraston toiminta on siis pystytty toteuttamaan yhä vähemmillä resursseilla. Viraston toimintamenot ovat pienentyneet noin kymmenellä prosentilla vuosien 2010 ja 2012 välillä. Kuten tuottavuuden osalta, myös kokonaistuottavuuden osalta mittari ei huomioi lainkaan työn tuotoksen laatua, mistä syystä kokonaistuottavuus kertoo nykyisellään lähinnä juurikin taloudellisten resurssien kehittymisestä.



**Kuva 14. Liikenneviraston toimintamenot vuosina 2010-2013**

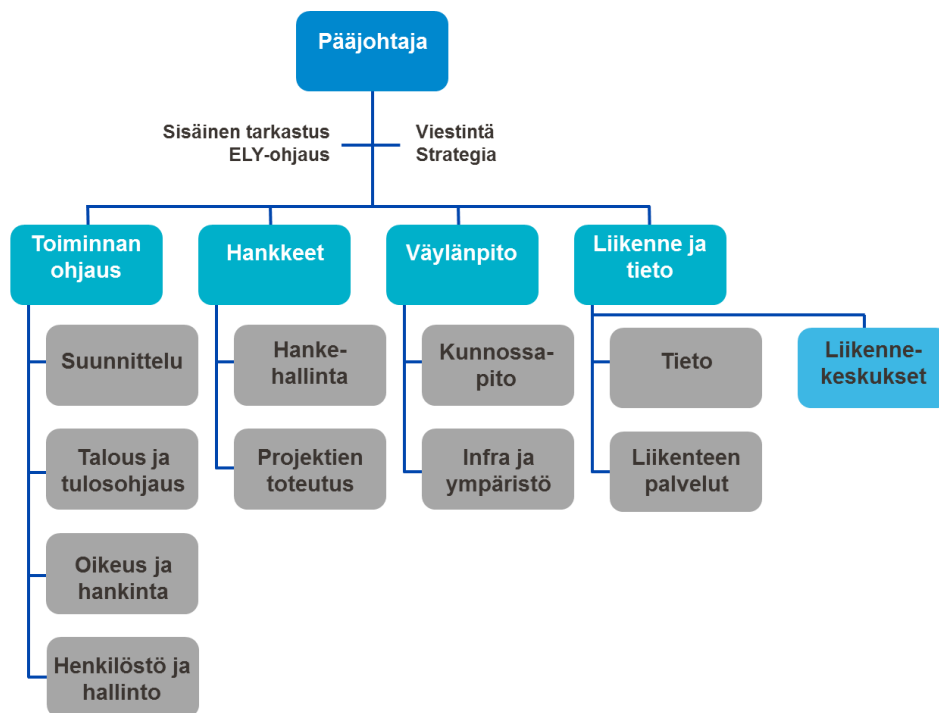
### Ministeriön näkökulma

Ministeriössä tunnustetaan tulossopimukseen kirjattujen mittareiden haasteet ja myönnetään, että näiden valossa viraston toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta on vaikea arvioida. Ministeriössä koetaan, että paras tietämys viraston toiminnan kehittymisestä virastouudistuksen myötä on virastossa. Ministeriössä korostetaan, että virastouudistukselle asetetut toiminnan tehokkuutta koskevat tavoitteet ovat pitkän aikavälin tavoitteita ja näiden realisoituminen vie vuosia. Haastateltujen ministeriön edustajien mukaan suunta on kuitenkin oikea ja potentiaalia toiminnan tehokkuuden lisäämiseen on vielä paljon. Viraston uudelta johdolta odotetaan paljon erityisesti toiminnan tehokkuuden kehittämisen osalta. Toiminnan tehostamiseen liittyvistä hyödyistä on siis saavutettu vasta osa.

Liikenneviraston tulosohjausta on vuoden 2013 aikana kehitetty osana liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjauksen kehittämishanketta, jossa kehitetään koko hallinnonalan ja liikenne- ja viestintäministeriön alaisten virastojen tulosohjausta. Ministeriössä nähdään, että taloudellisuuden ja tuottavuuden raportoinnin osalta kehittämistarpeet edellyttävät valtionhallinnon yleisiä linjauksia. Liikenneviraston tulosohjausta tullaan kehittämään pitkäjänteisempään suuntaan siten, että viraston ja ministeriön välinen tulossopimus ja siihen liittyvät tulostavoitteet tullaan jatkossa tekemään (vuodesta 2015 alkaen) kolmeksi tai neljäksi vuodeksi kerrallaan ja asetettujen tavoitteiden toteutumisen seurannassa tullaan painottamaan trendinomaista kehitystä tulossopimuksen voimassaoloaikana nykyisen vuosittaisen tavoitteiden toteutumisen tarkastelun sijaan. Uuden mallin mukaisessa tulossopimuksessa tulostavoitteiden ja näihin liittyvien mittareiden määrä tulee olemaan aiempaa pienempi ja keskittymään nykyistä enemmän huomioimaan toiminnan vaikuttavuutta ja laatua. Uusi tulossopimus solmitaan ajanjaksolle 2015-2018, mitä ennen noudatetaan voimassa olevaa vanhaa tulossopimusta.

### Liikenneviraston johdon näkökulma

Yleisesti ottaen viraston johdon näkökulmasta viraston talouden ja toiminnan tehokkuutta on hyvin vaikea arvioida, sillä tähän liittyvä ohjaus ja prosessit ovat vielä hyvin hajanaisia ja vaativat kehittämistä. Arvioinnin haastatteluaineiston perusteella taloudellista ohjausta ja raportointia on virastossa toteutettu hyvin sattumanvaraisesti ja kokonaisuohjaus on ollut hyvin heikkoa. Näihin puutteisiin on puuttunut myös Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tähän ongelmaan on virastossa puututtu vuoden 2013 organisaatiouudistuksella, jossa talouden ja toiminnan ohjaus on keskitetty yhteen toimialaan, joka palvelee koko virastoa. Myös viraston taloudenohjaus- ja controller-toimintoja on vahvistettu vuoden 2013 aikana. Viraston uusi virastoon ulkopuolelta tullut talousjohtaja on aloittanut tehtävässään kesällä 2013. Myös controller-toimintaa on vahvistettu siten, että controller-toimintoja on viety toimiala- ja hanketasolle. Näiden toimien toivotaan vahvistavan systemaattista talouden ja toiminnan seuranta- ja ohjausta. Organisaatiomuutos keskittää hankkeiden suunnittelun yhteen yksikköön toiminnanohjausosaston alaisuuteen, minkä viraston johdossa nähdään mahdollistavan merkittävien tehokkuushyötyjen saavuttamisen hankkeiden suunnittelussa.



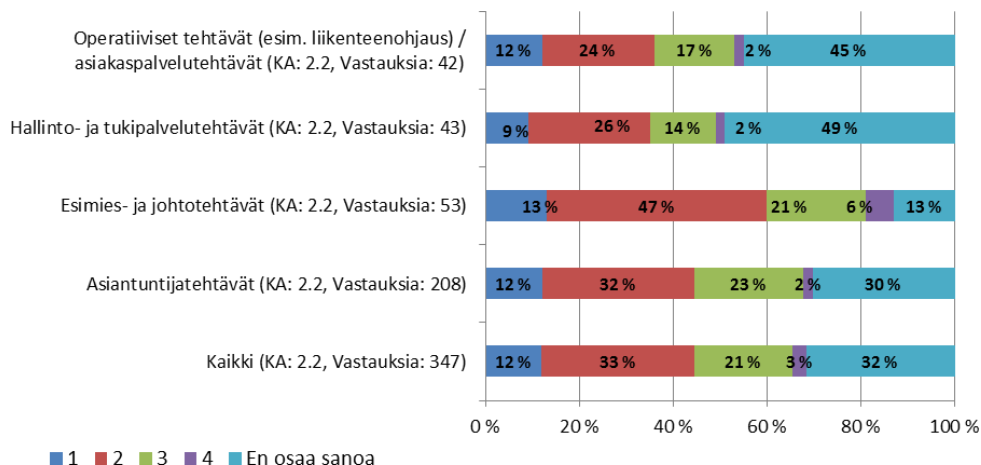
Kuva 15. Liikenneviraston organisaatio 1.7.2013 lähtien (Lähde: Liikennevirasto).

Viraston toiminnanohjauksen kehittämistyö on vielä pitkälti kesken. Virastouudistus toteutettiin vauhdilla ja toiminnan ohjausta on kehitetty vasta uudistuksen toteuttamisen jälkeen. Toiminnanohjausjärjestelmä SAMPO ja tämän käyttöön liittyvät viraston sisäiset toimintatavat eivät useiden vuosien kehittämistyöstä huolimatta vielä mahdollista toiminnan tuloksellisuuden arviointia. Liikennevirasto on uudistanut ja tarkentanut kustannuslaskentajärjestelmäänsä vuosien 2012-2013 aikana. Tästä huolimatta virastossa aiheutuneita kustannuksia ei ole pystytty vielä kohdistamaan viraston sisäisille prosesseille. Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että kustannuslaskennan kehittämistoimista huolimatta tuloksellisuuden osalta kustannuslaskennassa esiintyy edelleen puutteita. Viraston toimintaa ei myöskään nykyisellään ohjata prosesseina. Aiheutuneet kustannukset pystytään kuitenkin kohdistamaan työajan seurannan kautta projekteille ja hankkeille.

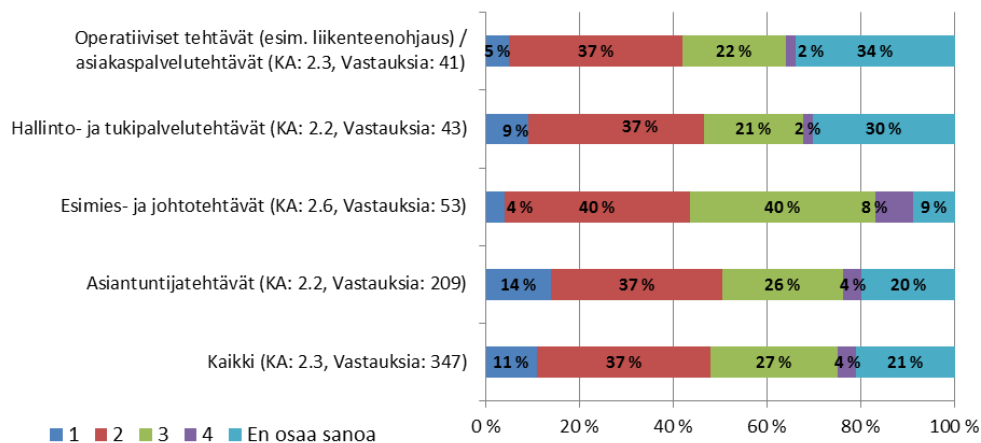
Tulostavoitteiden kehittämisen lisäksi virastolla on käynnissä tai käynnistymässä vuoden 2014 alusta lukuisia hankkeita toiminnan taloudellisuuden seurannan parantamiseksi. Yhdessä ministeriön kanssa työstettävän tulossopimuksen tavoitteiden käytännön soveltamiseen liittyen käynnistyy vuoden 2014 alussa viraston sisäinen tulosohjaushanke uusien tulosohjauskäytäntöjen toteuttamisen suunnittelun pohjaksi. Lisäksi virasto suunnittelee toiminnanohjaukseen käyttöönotettavaksi uutta raportointimallia, jonka tarkoituksena olisi parantaa kustannuslaskennan tuottaman tiedon hyödyntämistä ja tähän liittyvää johtamista.

### Liikenneviraston henkilöstön näkökulma

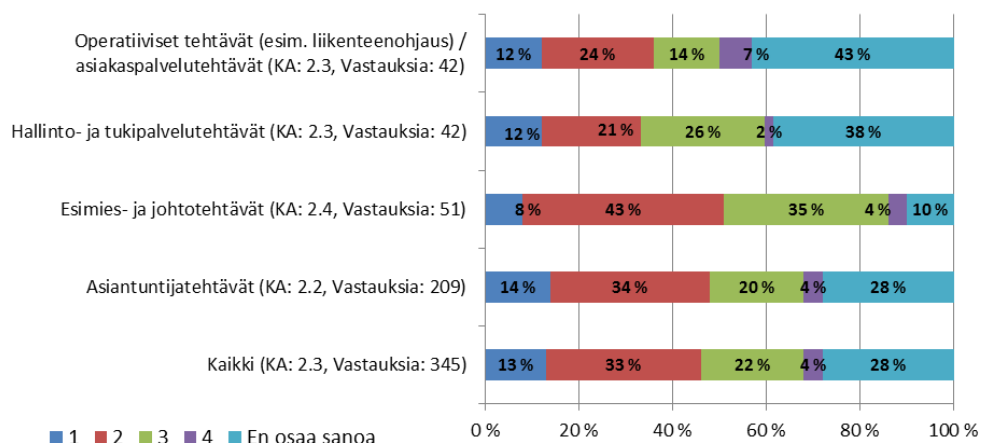
Arvioinnin puitteissa toteutetun henkilöstökyselyn avovastausten valossa Liikenneviraston henkilöstö kokee, että resurssien käyttö on tehostunut vasta tukitoimintojen osalta, ei vielä operatiivisella tasolla. Henkilöstön mielestä jatkuva toiminnan ja hallinnon kehittäminen lukuisine organisaatiouudistuksineen on syönyt resursseja keskittyä itse substanssiin liittyvän toiminnan kehittämiseen.



**Kuva 16. Henkilöstökyselyn vastaukset väittämään 'Toimintoja ja prosesseja kehittämällä on saavutettu aikaan kustannussäästöjä', asteikolla 1-4 (1= ei ole edistytty lainkaan, 4= on edistytty hyvin)**



**Kuva 17. Henkilöstökyselyn vastaukset väittämään 'Toiminnan tehokkuus (resurssien käytön tehokkuus) on lisääntynyt Liikenneviraston sisällä', asteikolla 1-4 (1= ei ole edistytty lainkaan, 4= on edistytty hyvin)**



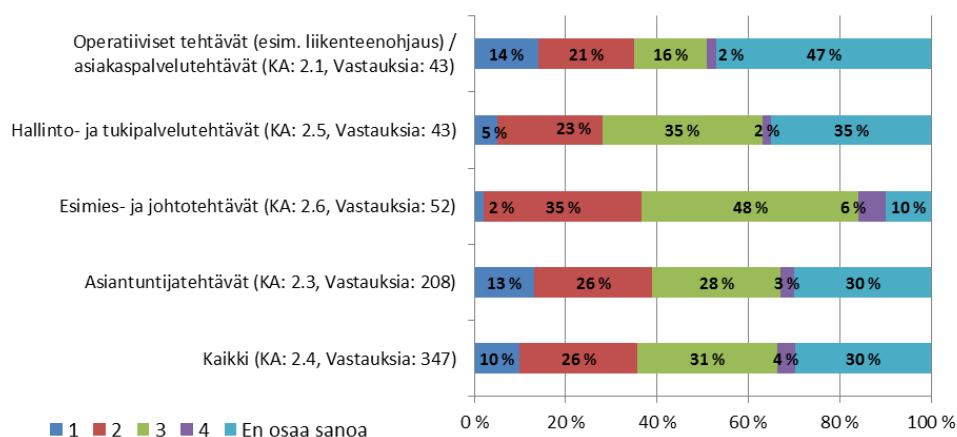
**Kuva 18. Henkilöstökyselyn vastaukset väittämään 'Toiminnan tuottavuus on lisääntynyt', asteikolla 1-4 (1= ei ole edistytty lainkaan, 4= on edistytty hyvin)**

Henkilöstökin suhtautuu keskimäärin optimistisesti mahdollisuuksiin saavuttaa tehokkuutta ja säästöjä tulevaisuudessa. Erityisesti hallinnossa, tukipalveluissa ja tietotekniikassa nähdään olevan tehostamispotentiaalia. Uudistuksen käänköpuolena henkilöstö koee byrokratian lisääntyneen merkittävästi aiempaan erillisten liikennehallinnon virastojen toimintaan nähden.

Erityisesti Ratahallintovirastosta ja Merenkululaitoksesta tulleet työntekijät kokevat, että suuressa virastossa tehokkuus on pikemminkin heikentynyt vanhaan (pieneen ja joustavampaan organisaatioon) nähden.

Henkilöstö keskimäärin uskoo virastouudistuksen merkittävät tehokkuushyödyt saavutettavan vasta tulevaisuudessa. Keinoja tehokkuuden lisäämiseen nähdään löytyvän toisaalta yhteistyön lisäämisestä ja toisilta oppimisesta sekä erityisesti yhteisten toimintatapojen kehittämisestä. Myös kehittämiseen liittyvien toimenpiteiden priorisointi nähdään keinona lisätä tehokkuutta, jotta kehittäminen ei vie liikaa aikaa ja energiaa. Tavoiteltuja synergiaetuja nähdään kuitenkin jo saavutetun viraston hankintatoimessa, jossa on pystytty toteuttamaan kustannussäästöjä kilpailuttamalla suurempia hankintoja. Lisäksi hankintatoimen ohjeistusta kehittämällä eri liikennemuodot ovat jakaneet hyviä käytäntöjä ja oppineet toistensa toimintatavoista.

Vaikka henkilöstön määrä henkilötöyvuosina mitattuna on supistunut virastossa suhteessa kolmen yhdistyneen viraston henkilöstömääriin, kokee useat henkilöstön edustajat, että päällekkäistä työtä tehdään virastossa edelleen verrattain paljon. Myös työkuorman koetaan jakautuvan epätasaisesti henkilöstön kesken, osalla henkilöstöstä töitä on liikaa, toisilla liian vähän. Henkilöstöresurssien epätasaiseen jakautumiseen viittaa myös se, että viraston henkilöstön työpanoksesta vuonna 2012 yhteisiin tukitehtäviin kohdistui 37 % ja toimialojen substanssitehtäviin 63 %. Tukitehtävissä on siis edelleen merkittävästi resursseja viraston varsinaiseen toimintaan nähden. Hallinnon työpanoksesta liki kolmannes kohdistuu henkilöstöhallintoon ja vain noin 14 % toiminnan ja talouden ohjaamiseen ja johtamiseen.<sup>10</sup> Myös viraston sisäinen tarkastus on arviointiraportissaan vuonna 2012 kiinnittänyt huomiota tarpeeseen henkilöstöresurssien käytön tehostamiseksi.



**Kuva 19. Henkilöstökyselyn vastaukset väittämään 'Päällekkäisen työn määrä on vähentynyt Liikenneviraston sisällä', asteikolla 1-4 (1= ei ole edistytty lainkaan, 4= on edistytty hyvin)**

## Asiakkaiden näkökulma

Liikenneviraston asiakkaille ja sidosryhmille virastouudistus näkyy pitkälti viraston toiminnan vaikuttavuuden kautta, jota on tarkasteltu edellä. Asiakkaat ja sidosryhmät eivät osaa ottaa kantaa viraston toiminnan sisäiseen tehokkuuteen. Arvioinnin puitteissa toteutetun sidosryhmäkyselyn ja -haastattelujen pohjalta toiminnan tehokkuuden lisääntymiseen viittaa kuitenkin se, että sidosryhmät kokevat viraston hankintapolitiikan selkeytyneen.

## Johtopäätökset

- Liikenneviraston toiminnan taloudellisuuden arviointi on hajanaista ja keskittyy yksittäisten hankkeiden arviointiin. Virastossa tuotetaan paljon erilaisia indeksejä ja tunnuslukuja, mutta ne ovat yksittäisiä, eikä niiden perusteella pysty muodostamaan tarpeeksi kokonaisvaltaista kuvaa viraston toiminnasta. Tuottavuusmittareiden sijaan viraston toiminnan tehokkuudesta kertoo nykytiedon valossa parhaiten henkilöstömäärän

<sup>10</sup> Liikenneviraston tilinpäätös 2012



sekä toimintamenojen kehitys, jotka ovat kehittyneet myönteiseen suuntaan. Viraston ja sitä ohjaavan ministeriön tulisi kehittää kustannuslaskennan ohella taloudellisen informaation hyödyntämistä ja tähän liittyvää johtamisjärjestelmää. Prosessimaisen tuloksellisuuden arvioinnin kehittäminen edellyttäisi selkeää tähän ohjaavaa johtamisjärjestelmää, ohjausta ja seuranta. Liikenneviraston sisäinen tarkastus on vuoden 2012 toiminnan tarkastuksen perusteella nimennyt sisäisen valvonnan erityisiksi kehittämiskohteiksi viraston johtamisen kehittämisen, henkilöstöresurssien hallinnan parantamisen, taloudenhoidon puutteiden korjaamisen sekä riskienhallintaohjeistuksen käytäntöön viemisen. (Tilinpäätös 2012 ja VTV:n lausunto).

- Viraston toiminnan taloudellisuutta ja tehokkuutta arvioitaessa haasteita asettaa se, että viraston taloudellista ohjausta ja raportointia ei ole vuosina 2010–2013 toteutettu riittävässä määrin, mihin liittyvät myös viraston Valtiontalouden tarkastusvirastolta saamat huomautukset. Lisäksi virastouudistuksen yhteydessä toteutettiin toimintojen alueellistaminen, mikä aiheutti ylimääräisiä kustannuksia toiminnan alussa. Alueellistamisen ajoittaminen virastouudistuksen yhteyteen heikentää mahdollisuuksia arvioida puhtaasti virastouudistuksen vaikutuksia viraston toiminnan tehokkuuteen.

## 2.2 Liikennepolitiikan valmistelu ja liikennejärjestelmän näkökulma

Liikennepolitiikan ja liikennejärjestelmän näkökulman osalta asetettujen tavoitteiden kohdalla tarkastelun kohteena ovat olleet erityisesti seuraavat arviointikysymykset.

<b>A7</b>	Onko kokonaisvaltainen liikennepolitiikan valmistelu ja toteutus tehostunut?
<b>A8</b>	Onko olemassa näyttöä siitä, että kansallinen ja alueellinen liikennejärjestelmän näkökulma on vahvistunut oleellisesti uudistuksen seurauksena?
<b>A9</b>	Miten asiakastytyväisyys on uudistuksen myötä muuttunut? Pystytäänkö uudistuksen avulla ottamaan asiakkaiden tarpeet kokonaisvaltaisesti paremmin huomioon?

### Liikenneviraston johdon näkökulma

Liikenneviraston johdolle toteutettujen haastatteluiden perusteella virastouudistus on tehostanut liikennepolitiikan valmistelua ja toteutusta sekä eri tasojen liikennejärjestelmän näkökulman vahvistumista. Johdon näkemyksissä kuitenkin korostuu se, että työ on vielä keskeneräistä ja Liikenneviraston ja koko hallinnonalan organisoitumisen loppuunsaattaminen ei ole vielä siinä vaiheessa, että kokonaisvaltaisia vaikutuksia voidaan arvioida. Useiden haastatteluihin osallistuneiden johdon edustajien näkemykset kuitenkin puoltavat sitä, että nämä virastouudistukselle asetetut tavoitteet ovat jo toteutumassa ja osittain myös toteutuneet.

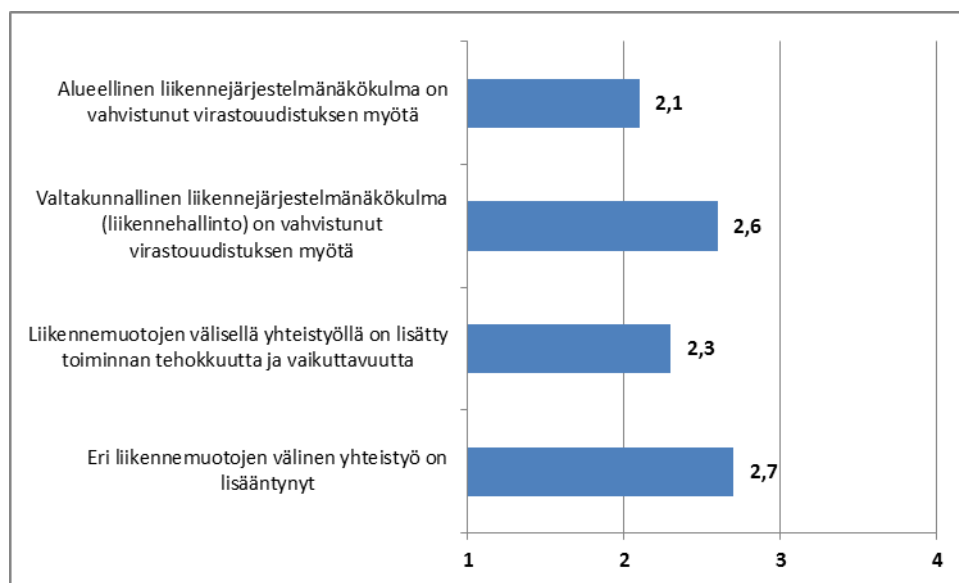
Johdon yleisen näkemysten mukaan Liikennevirastossa on omaksuttu liikennejärjestelmän näkökulma hyvin sekä johtotasolla että toimialatasolla ja operatiivisen ohjauksen nähdään tältä osin toimivan hyvin. Liikenneviraston toiminnan alkuvaiheessa liikennejärjestelmän näkökulmaa jopa ylikorostettiin liiaksi siinä määrin, että asioita ei edes käsitelty liikennemuotojen suhteen. Tästä puhtaasta liikennejärjestelmän näkökulmasta on tultu toiminnan alkuvaiheen jälkeen kuitenkin hieman taaksepäin ja todettu yhteisesti se, että tietyllä asiantuntijatasolla liikennemuodoittain tapahtuva toiminta on välttämättömyys operatiivisen toiminnan tehokkuuden kannalta. Liikenneviraston johdon yleinen näkemys kuitenkin oli se, että virastossa ollaan parhaillaan matkalla siihen, että liikennejärjestelmän näkökulma on toiminnan suunnittelun osalta itsestään selvä.

Liikennejärjestelmän näkökulman nähdään toteutuneen hyvin myös strategisella tasolla, josta osoituksena pidetään liikennepoliittista selontekoa, jonka sisällön nähdään vastaavan hyvin liikennejärjestelmäsuunnittelulle asetettuja tavoitteita ja antavan selkänokan toiminnalle. Haastatteluaineiston perusteella keskeisin haaste kokonaisvaltaisen liikennejärjestelmän näkökulman toteutukselle liittyy toisaalta myös toiminnan poliittiseen aspektiin. Strategisista, ohjaavista asiakirjoista huolimatta, maakuntakohtaisen politikoinnin ei nähdä vähentyneen, mikä omalta osaltaan vaikeuttaa poliittisen tason liikennejärjestelmän näkökulman luomista. Keskeinen kysymys tältä osin onko siis se, että jos liikenne- ja viestintäministeriö sekä Liikennevirasto ovat omaksuneet

liikennejärjestelmänäkökulman, niin mitä tarkoittaa se, että näin ei ole välttämättä käynyt poliittisella toiminnan tasolla. Vastuu liikennejärjestelmänäkökulman läpiviennistä ei siis voi olla pelkästään Liikenneviraston tai ministeriön virkamiesten vastuulla, vaan se vaatii myös visiota ja pitkäjänteisyyttä poliittiselta toiminnalta. Toiminnan pitkäjänteisyyden takaamiseksi sitoutuminen poliittisesti keskeisiin avainkehityslinjoihin sekä hankkeisiin tarjoaa hallinnonalan toimijoille parhaan tuen toiminnan strategiseen ja operatiiviseen toteutukseen.

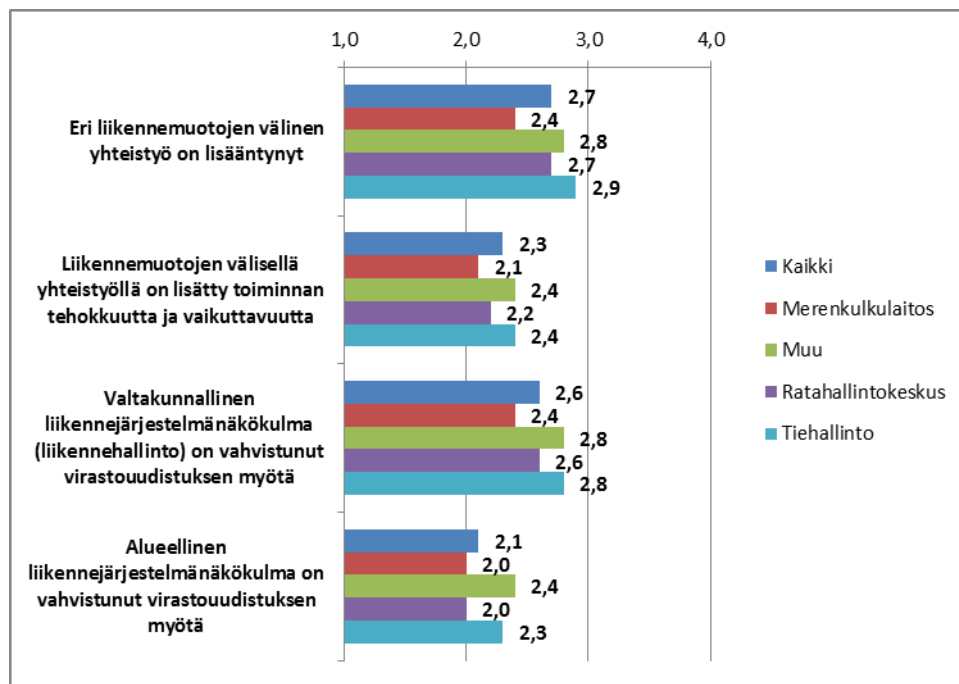
### Liikenneviraston henkilöstön näkökulma

Liikenneviraston henkilöstölle suunnatussa arviointikyselyssä vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa siihen, onko kansallinen ja alueellinen liikennejärjestelmänäkökulma vahvistunut oleellisesti virastouudistuksen myötä. Kuten alla olevasta kuviosta käy ilmi, Liikenneviraston henkilöstön yleiskuva uudistuksen vaikutuksista näihin tekijöihin on osittain myönteinen. Osittain siksi, että erityisesti valtakunnallisen liikennejärjestelmänäkökulman nähdään vahvistuneen virastouudistuksen myötä samalla kun eri liikennemuotojen välisen yhteistyön nähdään myös tehostuneen. Sen sijaan näkemykset alueellisen liikennejärjestelmänäkökulman toteutumisesta ovat selvästi kriittisempiä.



**Kuva 20. Henkilöstökyselyn vastauksia liikennejärjestelmänäkökulman läpimenoon liittyen, asteikolla 1-4 (1= ei ole edistytty lainkaan, 4= on edistytty hyvin)**

Jos vastaavien väittämien saamia arvioita tarkastellaan eri taustamuuttujien suhteen, niin havaitaan, että taustaorganisaatioittain vastauksissa esiintyy jonkin verran hajontaa. Entisten tiehallintolaisten vastaukset ovat kauttaaltaan muita hieman positiivisempia, kun taas entisten merenkululaitoslaisten negatiivisimpia. Vastaavien väittämien vastausjakauma Liikenneviraston nykyisten toimialajakojen osalta sen sijaan osoittaa, että kriittisimmän asetettuihin väittämiin suhtautuvat Väylänpito-toimialan työntekijät ja positiivisimmin toiminnan ohjauksesta vastaavat työntekijät (tukitoiminnot jätetty tarkastelusta pois).



**Kuva 21. Henkilöstökyselyn vastauksia lähtöorganisaatioittain liikennejärjestelmänäkökulman läpimenoon liittyen, asteikolla 1-4 (1= ei ole edistytty lainkaan, 4= on edistytty hyvin)**

Henkilöstökyselyn yhteydessä vastaajia pyydettiin myös nimeämään konkreettisia esimerkkejä, jotka ovat osoituksia siitä, että valtakunnallinen liikennejärjestelmänäkökulman on vahvistunut virastouudistuksen myötä. Selkeimmin esiin nousivat esimerkit liittyen yleiseen liikennemuotojen väliseen tiiviimpään yhteistyöhön, parempaan mahdollisuuteen tarkastella asioita kokonaisuutena yhtenä virastona sekä valtakunnallisuuden korostamiseen viraston toimintaperiaatteissa. Näkemysten mukaan virastouudistus on lisännyt mahdollisuuksia sille, että toiminnan suunnittelussa otetaan huomioon kaikki liikennemuodot sekä koko valtakunnan eri osat ja niiden yhteensovittaminen. Valtakunnallisen kokonaiskuvan hahmottamisen todetaan yleisesti olevan nyt helpompaa kuin erillisten virastojen aikakaudella, mikä mahdollistaa myös valtakunnallisen liikennejärjestelmänäkökulman toteutumisen.

Vaikka alueellisen liikennejärjestelmänäkökulman toteutumiseen suhtauduttiin yleisesti kriittisemmin, niin myös siltä osin edistysaskeleita on henkilöstön näkemysten mukaan otettu. Keskeisimpiä mainintoja tällä osa-alueella olivat erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset (MAL-sopimukset) sekä maakunnalliset ja seudulliset liikennejärjestelmäsuunnitelmat, joiden osalta Liikennevirasto on ollut mukana tuomassa tarvittaessa asiantuntijanäkökulmaa rata- ja vesipuolen asioihin liittyen. Näihin maakunnallisiin ja paikallisiin liikennejärjestelmäsuunnitelmiin liittyy kuitenkin vastausten perusteella myös keskeiset roolituksen ongelmat ja resursoinnin pullonkaulat, sillä liikennehallinnon sisällä on hieman epäselvää, että mikä taho (Liikennevirasto vai ELY-keskus) näiden asiantuntijapalveluiden tuottamisesta vastaa ja miten näihin asiantuntijarooleihin pystytään olemassa olevilla resursseilla (erityisesti rata- ja vesipuoli) vastaamaan.

### Ministeriön näkökulma

Myös liikenne- ja viestintäministeriön keskeisten virkamiesten näkemykset puoltavat sitä, että virastouudistuksen avulla on pystytty tehostamaan sekä kansallisen liikennepolitiikan valmistelua että liikennejärjestelmänäkökulman läpimenoa kansallisella tasolla. Virastouudistuksen keskeisimmät tuotokset näkyvät ministeriön edustajien mukaan siinä, että kokonaisnäkökulma liikenteen kehittämiseen toimii selkeästi aiempaa paremmin. Liikennemuotokohtaisten virastojen aikakaudella ministeriön toiminta keskittyi pitkälti eri liikennemuotojen välisen toiminnan koordinoimiseen sekä osioimiseen purkamiseen. Nyt väyläkohtaisista liikennesuunnitelmista on päästy osittain eroon ja liikennejärjestelmäsuunnittelunäkökulma korostuu entistä huomattavasti paremmin sekä strategisessa ohjauksessa että liikennepoliittisessa toiminnassa.

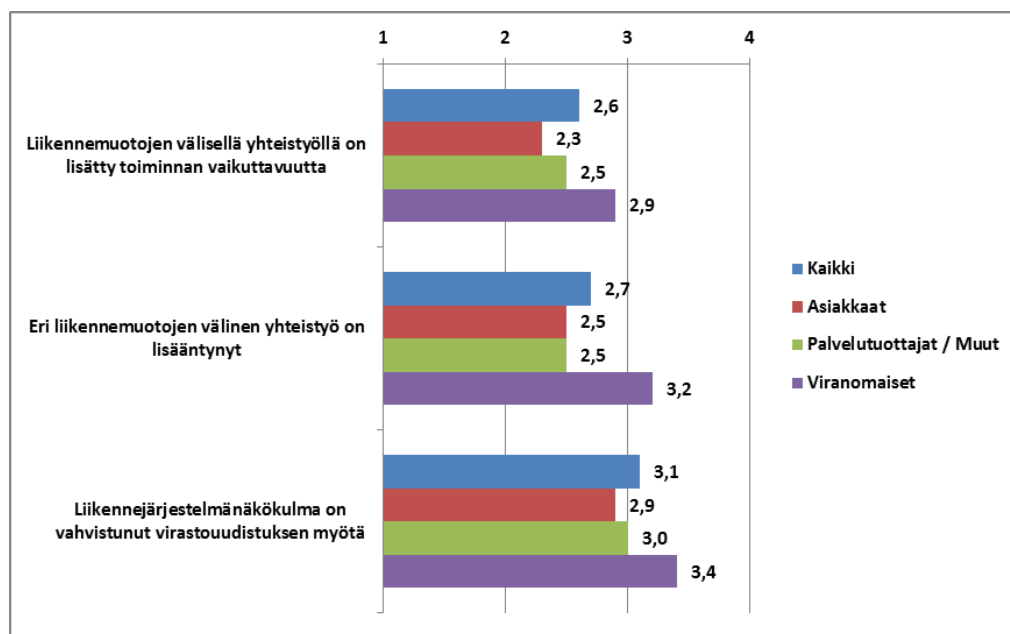
Hyvistä edistysaskeleista huolimatta ministeriön virkamiehet kuitenkin toteavat, että mitään lopullista optimitilaa ei ole saavutettu, vaan liikennejärjestelmänäkökulman kehittäminen edellyttää vielä vuosien yhteistyötä eri liikennehallinnon toimijoiden ja eri liikennemuotojen asiantuntijoiden välillä. Keskeisin haaste ministeriön näkökulmasta liittyykin tällä hetkellä strategiseen toiminnan ohjaukseen eli käytännössä toiminnan vaikuttavuuden seurantaan. Vaikka eri asiantuntija-arviot puoltavat näkemysten perusteella sitä, että edistysaskeleita on liikennejärjestelmänäkökulman osalta otettu, ei toiminnan vaikuttavuutta kuitenkaan pystytty muuttamaan konkreettisista esimerkeistä huolimatta osoittamaan.

Käytännössä suurimpana haasteena nähdään se, että linkki yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja Liikenneviraston tulostavoitteiden välillä on puutteellinen. Toisin sanoen ministeriöllä ei ole Liikenneviraston strategisen ohjaamisen tueksi olemassa sellaisia mittareita, joilla Liikenneviraston toiminnan vaikuttavuutta pystyttäisiin riittävän hyvin seuraamaan. Tämä puute on ollut kuitenkin jo pitkään tiedossa ja hallinnonalalla on käynnissä parhaillaan yhteinen työryhmätoiminta, jossa vaikuttavuuden mittareita pyritään parantamaan. Nykymuodossaan mittarit seuraavatkin pitkälti saavutettuja tuotoksia ja tuloksia eivätkä vaikuttavuutta. Toiminnan strategisen johtamisen näkökulmasta vaikuttavuusmittareiden puutetta voidaan kuitenkin pitää merkittävänä puutteena.

### Asiakkaiden ja sidosryhmien näkökulma

Arvioinnissa kuultujen liikenneviraston keskeisten asiakkaiden ja sidosryhmien näkemyksen mukaan toteutettu virastouudistus on ollut hyvä ratkaisu, jolla on pystytty edistämään liikennejärjestelmänäkökulman läpimenoa ja eri liikennemuotojen välistä yhteistyötä. Näkemysten mukaan nyt toteutetut viranomaistoiminnoissa tehdyt rakenteelliset uudistukset ovat lisänneet liikennejärjestelmänäkökulman suunnittelun ja toimeenpanon mahdollisuuksia, mutta keskeisin epäluulo liittyy siihen, pystytäänkö poliittisella tasolla sitoutumaan pitkän tähtäimen liikennejärjestelmän kehittämiskäytäntöihin. Virastouudistuksen ja sen pohjalta tehdyn työnjaon nähdään kuitenkin sidosryhmien näkemysten mukaan luoneen paremmat mahdollisuudet pitkäjänteisemmän ja tavoitteellisemmän liikennepolitiikan valmistelulle ja toteutukselle.

Alla olevassa kuviossa on koottu yhteen eri sidosryhmätahojen näkemyksiä eri liikennemuotojen välisten yhteistyön lisääntymiseen, toiminnan vaikuttavuuden kasvuun sekä liikennejärjestelmänäkökulman vahvistumiseen liittyen.



**Kuva 22. Sidosryhmäkyselyn vastauksia kategorioittain liikennejärjestelmänäkökulman läpimenoon liittyen, asteikolla 1-4 (1= ei ole edistytty lainkaan, 4= on edistytty hyvin)**

Kuviosta käy hyvin ilmi se, että eri sidosryhmätahot ovat varsin yksimielisiä siitä, että liikennejärjestelmänäkökulma on vahvistunut virastouudistuksen myötä.

Keskimäärin sidosryhmien näkemysten mukaan liikennejärjestelmän näkökulman huomioiminen on näkynyt konkreettisesti erityisesti idea- ja suunnitteluvaiheen tarkasteluissa. Myös matka- ja kuljetusketjujen kokonaisvaltaisessa tarkastelussa on monien sidosryhmien edustajien näkemysten mukaan edistytty hyvin yksittäisissä hankkeissa, vaikkakin tulevaisuudessa Liikennevirastolta ja muilta toimijoilta odotetaan enemmän näihin liittyviä toimenpiteitä.

Asiakasnäkökulmasta liikennejärjestelmäkokonaisuuden huomioiminen konkretisoituu pitkälti siihen, että on olemassa yksi virasto, jonka kanssa voidaan käydä keskustelua kaikkien liikennemuotojen osalta. Yhden luukun periaate nähdään asiakkaiden ja sidosryhmien näkökulmasta erittäin tärkeänä asiana, joka on helpottanut huomattavasti käytännön toimintaa ja yhteistyötä.

Vaikka liikennejärjestelmän näkökulman huomioimisessa ja asiakastytyvyyden parantamisessa on onnistuttu, liittyy näihin myös kehittämistarpeita. Vaikka kokonaisvaltaisuus liikennepolitiikassa ja koko liikennejärjestelmän näkökulma on hyvin toteutunut strategia- ja hallintotasolla, vaatii se jatkossa myös enemmän aktiivisia toimenpiteitä asiakkaiden suuntaan. Kokonaisvaltaisen liikennejärjestelmän tulee olla näkemysten mukaan muutakin kuin vain kolmen eri liikennemuodon yhdistämistä ja tässä yhteydessä sidosryhmien/asiakkaiden ja loppukäyttäjien huomioonottamisessa on näkemysten mukaan vielä parannettavaa. Kriittisempien sidosryhmätoimijoiden näkemysten mukaan asiakasnäkökulma on toistaiseksi otettu hyvin huomioon visioissa ja strategioissa sekä asiakaslähtöisempien prosessien kehittämisessä, mutta kovinkaan konkreettisia tuloksia ei ole vielä saavutettu.

Käytännössä näillä kriittisillä kommentteilla viitataan erityisesti työnjakoon kuntien ja valtion välillä liikennejärjestelmäsunnitteluun liittyen. Vaikka vastuunjaon tulisi toteutua hallinnon tasolla, niin käytännön tasolla tämän ei tulisi näyttäytyä asiakkaalle. Kyseessä on siis pitkälti alueelliseen liikennejärjestelmän näkökulmaan liittyvät puutteet, jotka ovat nousseet esille muuallakin tässä raportissa. Tässä yhteydessä on huomioitava, että kyse ei tällöin ole pelkästään Liikenneviraston ja ELY-keskusten välisestä työnjaosta ja roolituksesta, vaan laajemmasta yhteistyöstä valtionhallinnon viranomaisten ja kunnallisten viranomaistahojen välillä sekä tämän yhteistyön koordinaattorakenteista ja vastuista.

## Johtopäätökset

- Arvioinnin perusteella virastouudistus on edistänyt liikennepolitiikan valmistelua ja luonut paremmat edellytykset kansallisen tason liikennejärjestelmän näkökulman läpiviennille. Virastouudistus on ollut liikennejärjestelmän näkökulmasta tarkasteltuna askel parempaan suuntaan ja eri liikennemuotojen yhdistäminen yhden viraston alle on tarjonnut järjestelmän näkökulman läpimenolle hyvät edellytykset.
- Virastouudistuksen vaikutukset alueellisen liikennejärjestelmän näkökulman toteutumiseen ovat kuitenkin osittain vielä epäselviä. Pääosin tämä johtuu vielä ELY-keskusten ja Liikenneviraston täsmentymättömistä rooleista ja vastuualueista sekä osittain myös rata- ja vesipuolen vähäisistä asiantuntijaresursseista. Virastouudistuksen voidaan kuitenkin katsoa luoneen paremmat edellytykset myös alueellisen liikennejärjestelmän näkökulman läpimenoon tai ainakin sen paremmalle toteutukselle.
- Arvioinnin perusteella Liikenneviraston keskeiset asiakkaat ja sidosryhmät ovat tyytyväisiä uudistukseen ja kokevat asiakaslaadun parantuneen erityisesti yhden luukun periaatteen kautta. Aiempi liikennemuotokohtainen asiointi koettiin hankalaksi ja byrokraattiseksi järjestelmäksi, johon nykyinen virastorakenne on selkeä parannus. Asiakasnäkökulmasta Liikenneviraston odotetaan kuitenkin toiminnan vakiintuessa parantavan enemmän asiakkuudenhallintaa sekä asiakkaita osallistavia prosessejaan.

## 2.3 Turvallisuus- ja ympäristökysymysten huomioiminen

Turvallisuus- ja ympäristökysymysten osalta tarkastelun kohteena ovat olleet seuraavat arviointikysymykset.

<b>A10</b>	Onko liikenteen turvallisuuskysymykset huomioitu entistä paremmin ja miten tätä on seurattu?
<b>A11</b>	Onko liikenteen ympäristökysymykset huomioitu entistä paremmin ja miten tätä on seurattu?

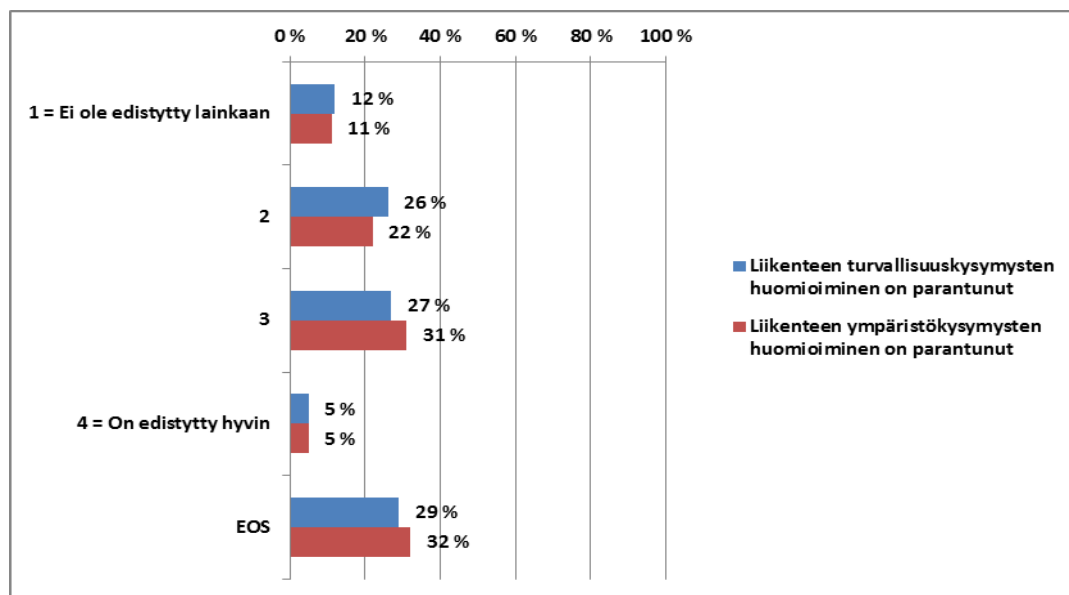
Tässä osiossa arviointikysymyksiä on tarkasteltu vain Liikenneviraston näkökulmasta yhdistäen viraston johdon haastatteluiden ja henkilöstökyselyn aineistoja.

### Liikenneviraston näkökulma

Liikenneviraston sisäisen toiminnan näkökulmasta turvallisuus- ja ympäristökysymysten huomioimisessa on ollut ennen kaikkea kysymys liikennemuotojen välisestä oppimisesta. Eri liikennemuotojen turvallisuus- ja ympäristöasiat ovat eri regulaatioista johtuen olleet lähtökohdiltaan hyvin erilaisia. Henkilöstön näkemysten mukaan turvallisuus- ja ympäristökysymysten nähdään saaneen paljon lisää painoarvoa virastouudistuksen myötä. Virastouudistuksen myötä Liikennevirastolla on aiempaa enemmän käytössään keskitettyjä resursseja turvallisuus- ja ympäristöasioiden hoitamiseen kuin aiemmin. Vertaisoppimisen näkökulmasta erityisesti rata- ja meripuolen tiukempien turvallisuusnäkökulmien nähdään vaikuttaneen myös tienpidon turvallisuusasioiden hoitoon tiukempina kannanottoina ja ratkaisuin. Erityisesti rata- ja meripuolen turvallisuusjärjestelmäjohtamistyö on vaikuttanut tiepuolen turvallisuuspuolen suunnitteluun.

Henkilöstön näkemykset puoltavat sitä, että huomioonottaminen on tehostunut myös ympäristöasioissa. Tämän osalta ei kuitenkaan osata niin selkeästi esittää konkreettisia esimerkkejä vertaisoppimisen tuloksista eivätkä virastouudistuksen vaikutukset ympäristöasioiden tehokkaampaan huomioimiseen ole täysin selviä. Näkemysten mukaan ympäristöasioita on alettu painottamaan voimakkaammin jo ennen virastouudistusta eri liikennemuotojen kohdalla, joten virastouudistuksen todellisia vaikutuksia tähän on vaikea arvioida. Ympäristöasioiden paremman huomioimisen mahdollistaa kuitenkin sama synergialogiikka kuin turvallisuuspuolellakin eli ympäristöasioihin keskittyneitä asiantuntijoita on virastouudistuksen myötä käytettävissä keskitetysti enemmän eri hankkeisiin.

Alla olevassa kuviossa on koottu yhteen Liikenneviraston henkilöstökyselyn osalta näkemyksiä turvallisuus- ja ympäristökysymysten huomioimiseen liittyviin väittämiin. Kuten kuviosta käy ilmi, arviot ympäristö- ja turvallisuuskysymysten paremmasta huomioimisesta ovat kutakuinkin samalla tasolla.



**Kuva 23. Liikenneviraston henkilöstön näkemyksiä liikenteen turvallisuus- ja ympäristökysymyksiin liittyen, asteikolla 1-4 (1= ei ole edistytty lainkaan, 4= on edistytty hyvin)**

Henkilöstökyselyn avovastauksissa tuotiin kuitenkin sekä turvallisuus- että ympäristökysymysten osalta esiin se, että näiden asioiden tehokkaampi huomioiminen toiminnassa edellyttäisi enemmän resursseja suunnitelmien toteuttamiseen. Monissa hankkeissa erityisesti ympäristöasioissa joudutaan tinkimään yleisen rahoituksen niukkuuden vuoksi. Myös turvallisuusasioissa rahoituksen niukkuuden ei nähdä mahdollistavan pitkälti kuin liikenneverkoston hoidon ja ylläpidon, jolloin varsinaiset konkreettiset toimet turvallisuuden parantamiseksi eivät nouse tarpeeksi suureen painoarvoon. Keskitetyistä henkilöresursseista huolimatta näille osa-alueille nähdään tarvittavan jatkossa myös lisää asiantuntevia henkilöresursseja.

Organisaatiotasolla turvallisuusasioiden vastuunjaon nähdään pääsääntöisesti toteutuneen tarkoituksenmukaisella tavalla Trafín ja Liikenneviraston välillä, vaikkakin täsmennystarpeita edelleen nähdään. Esimerkiksi merenkulun puolella nähdään, että turvallisuusasioissa ei pystytäkään tekemään tällä hetkellä riittävän hyvää yhteistyötä Trafín ja Liikenneviraston välillä, vaan osittain samoja asioita tehdään päällekkäin eri organisaatioissa. Toimijoiden välistä työnjakoa ja resurssien käyttöä on kuitenkin pyritty selkiyttämään liikenne- ja viestintäministeriön, Trafín ja Liikenneviraston ylimmän johdon toimesta, joten toimenpiteet roolien edelleen täsmentämiseksi ovat käynnissä.

### Johtopäätökset

- Virastouudistuksella on ollut jonkin verran vaikutuksia liikenteen turvallisuus- ja ympäristökysymysten parempaan huomioimiseen. Käytännössä vaikutukset ovat tapahtuneet eri liikennemuotojen välisen vertaisoppimisen avulla, jossa ne liikennemuodot, joissa turvallisuus- ja ympäristöasiat ovat olleet paremmin huomioituna, ovat levittäneet toimintatapojaan muiden liikennemuotojen pariin. Enemmän evidenssiä vertaisoppimisesta on turvallisuuspuolen osalta, jossa erityisesti rata- ja meripuolen turvallisuusasiat ovat heijastuneet tiepuolen turvallisuuskäytänteisiin.
- Virastouudistus on myös lisännyt yhteiskäytön myötä turvallisuuteen ja ympäristöasioihin liittyviä asiantuntijaresursseja, mikä on mahdollistanut myös resurssien tehokkaampaa käyttöä. Haasteeksi koetaan kuitenkin rahoituksellisten resurssien puute, mikä on johtanut näkemysten mukaan siihen, että ympäristö- ja turvallisuusasioita ei pystytäkään huomioimaan esimerkiksi hankkeissa aina tarkoituksenmukaisella tavalla.

### 3. OSATEHTÄVÄ B: TUNNISTETUT RISKIT JA NIIDEN HALLINTA

#### 3.1 Liikennemuotojen välinen yhteistyö

Liikennemuotojen välisen yhteistyön osalta tarkastelun kohteena ovat olleet erityisesti seuraavat arviointikysymykset.

<b>B1</b>	Onko virastouudistus lisännyt eri liikennemuotojen välistä yhteistyötä [Liikennevirastossa]?
<b>B2</b>	Onko yhteistyön lisääntymisen johtanut liikennejärjestelmänäkökulman läpimenoon organisaation [Liikenneviraston] sisällä?
<b>B3</b>	Mitkä ovat olleet keskeiset johtamisen mekanismit ja prosessit, joiden avulla eri liikennemuotojen välistä yhteistyötä ja koheesiota on pyritty edistämään [Liikennevirastossa]?
<b>B4</b>	Mitkä ovat olleet keskeiset ministeriön ohjausmekanismit ja toimenpiteet, joiden avulla eri liikennemuotojen välistä yhteistyötä ja koheesiota on pyritty edistämään [Liikennevirastossa]?

#### Liikenneviraston johdon näkökulma

Liikenneviraston johdon haastattelujen analyysin perusteella yhteistyö eri liikennemuotojen välillä on parantunut selvästi – tai ainakin yhteistyön lisääntymiselle on nyt olemassa huomattavasti paremmat puitteet kuin ennen virastouudistusta. Tästä uskotaan syntyvän merkittäviä synergiaetuja, joista osa on jo toteutunut esimerkiksi tehostuneen liikennejärjestelmäsuunnittelun myötä.

Keskimäärin johdon näkökulmasta liikennejärjestelmänäkökulma on lyönyt hyvin läpi Liikennevirastossa eikä ennen uudistusta tunnistettu riski liikennemuotokohtaisesta ”osaoptimoinnista” ole toteutunut. Kolmen hallinto- ja toimintakulttuuriltaan erilaisen viraston yhdistämistä näinkin lyhyellä aikavälillä pidetään hyvänä saavutuksena.

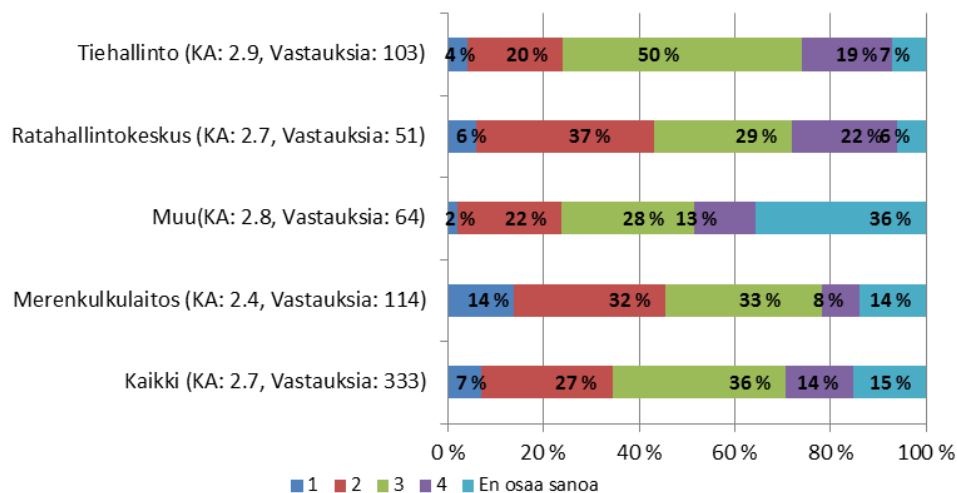
Yhtenä merkittävänä syynä liikennejärjestelmänäkökulman läpimeno on nähty virastouudistuksen alusta asti voimakkaasti painotettu liikennemuotojen välisten erojen häivyttäminen. Vaikka toisaalta erojen häivyttämisen katsottiin ”ampuneen yli”, on se jälkepäin nähty tärkeänä tekijänä uuden viraston alkuvaiheessa liikennejärjestelmänäkökulman läpilyönnissä. Sittemmin tilanne on tasaantunut ja nyt liikennejärjestelmänäkökulma nähdään itsestään selvänä osana viraston toimintaa, mikä mahdollistaa myös liikennemuotokohtaisten erojen tunnustamisen ja erityispiirteiden huomioimisen operatiivisella tasolla.

#### Liikenneviraston henkilöstön näkökulma

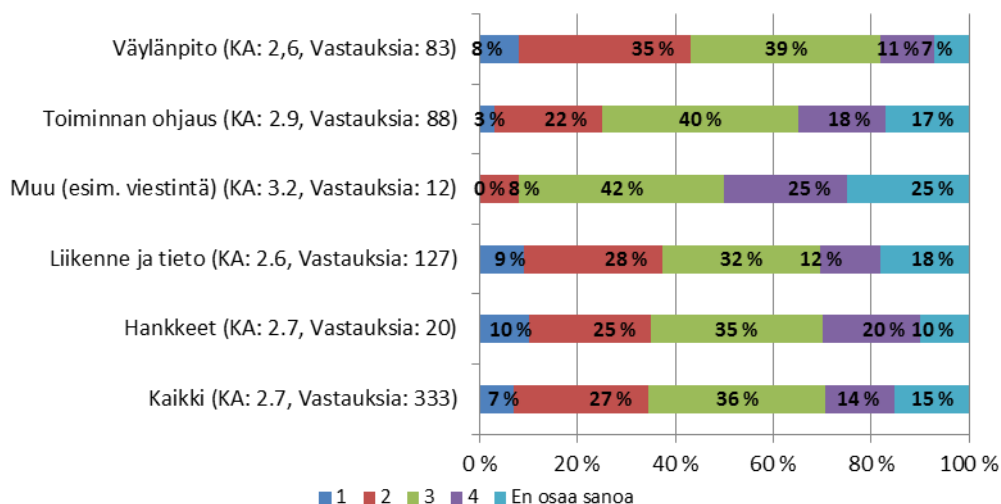
Liikenneviraston henkilöstölle suunnatussa kyselyssä vastaukset eri liikennemuotojen välisen yhteistyön lisääntymiseen liittyen vaihtelivat suuresti. Osa vastaajista katsoi yhteistyön parantuneen joissakin asioissa ja näki paljon potentiaalia yhteistyön kehittymiselle ja synergiaeduille jatkossa. Sen sijaan osa vastaajista suhtautui yhteistyön kehittymiseen hyvin kriittisesti ja monet olivat sitä mieltä, että yhteistyölle ei ole edes tarvetta.

Vastaajien taustaorganisaatio näyttäisi olevan yksi keskeisistä selittävästä tekijöistä liikennemuotojen välisen yhteistyöhön ja sen kehittymiseen suhtautumisessa. Esimerkiksi tiehallintotaustaisista vastaajista 69 % katsoi yhteistyön lisääntyneen hyvin (vaihtoehdot 3 ja 4), kun taas ratahallintokeskus-taustaisten osalta vastaava luku oli 51 % ja merenkululaitos-taustaisten osalta 41 %. Nykyisen organisaation toimialojen mukaan tarkasteltuna erot eivät näyttäytyä niin suurina.



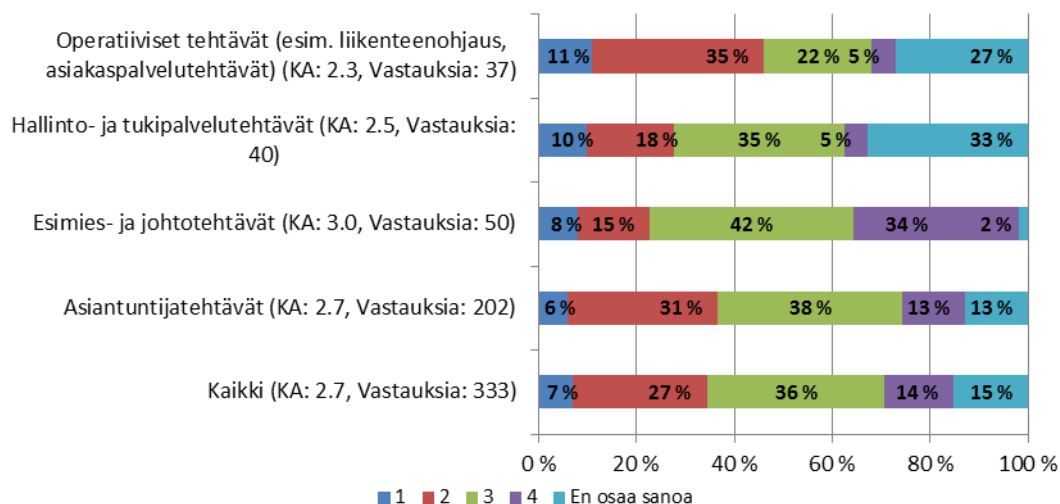


**Kuva 24. "Eri liikennemuotojen välinen yhteistyö on lisääntynyt" (taustaorganisaatioittain).**



**Kuva 25. "Eri liikennemuotojen välinen yhteistyö on lisääntynyt" (nykyisen toimialan mukaan). Huomioi pienet vastaajamäärät ryhmissä "hankkeet" ja "muu".**

Vastaajien toimenkuvien mukaan tarkasteltuna suhtautuminen yhteistyön lisääntymiseen vaihtelee niin ikään vastaajaryhmittäin. Keskimäärin puolet vastaajista (50 %) katsoi liikennemuotojen välisen yhteistyön edistyneen virastouudistuksen myötä (vaihtoehdot 3 ja 4, vaihtoehdot 1-2: 34 % ja en osaa sanoa: 15 %). Selvästi positiivisimman arvion antoivat esimies- ja johtotehtävissä työskentelevät, joista vaihtoehdon 3 tai 4 valitsi 76 % vastaajista. Asiantuntijatehtävissä työskentelevien osalta vastaava luku oli 51 %.



**Kuva 26. "Eri liikennemuotojen välinen yhteistyö on lisääntynyt" (tehtävänkuvan mukaan).**

Kysyttäessä asioita, joissa yhteistyö liikennemuotojen välillä on parantunut, avovastauksissa nostettiin esiin erityisesti hankintamenettelyiden yhtenäistäminen. Edistysaskeleina mainittiin myös asiakirjamallien ja ohjeistusten yhtenäistäminen, paikkatieto-osaamisen leviäminen yli liikennemuotojen, vaikutusten arvioinnin menetelmien yhdenmukaistaminen, liikenteen solmukohtien merkityksen esiin nostaminen, tietoliikenneverkkojen yhteiskäyttö, turvallisuusmenettelyt ja alueelliset liikennejärjestelmäsuunnitelmat. Lisäksi yhteistyön katsottiin parantuneen tukimuotojen osalta, kun esimerkiksi eri liikennemuotojen juristit voivat jakaa osaamistaan keskenään. Konkreettisina esimerkkeinä yhteistyöstä mainittiin mm. suurten kaupunkiseutujen liikenteenhallintakeskukset, joissa eri liikennemuodot toimivat yhdessä.

Yleisesti vastaajat katsoivat eri liikennemuotoihin liittyvän osaamisen ja ymmärryksen (esimerkiksi kustannustietoisuus eri liikennemuotojen investointi- ja operointikustannuksista) vahvistuneen virastouudistuksen myötä. Työskentely samoissa tiloissa, yhteiset palaverit ja yhtenäiset toimintatavat ovat vastaajien mukaan edistäneet liikennemuotojen välistä yhteistyötä.

Joistakin hyvistä esimerkeistä huolimatta parannettavaa liikennemuotojen välisessä yhteistyössä nähtiin vielä paljon ja taustaorganisaatiokohtaisten siilojen nähtiin olevan vielä vahvoja. Monet vastaajat mainitsivat erikseen, että yhteistyö ei ole parantunut tai se ei ainakaan näy käytännössä.

Erityisesti yhteistyön tehostamista nähtiin matka- ja kuljetusketjujen tarkastelussa ja tietojärjestelmien yhteensopivuudessa. Ratkaisuina yhteistyön parantamiseen nostettiin esiin mm. työparityöskentelyn ja tehtävänkierron lisääminen. Lisäksi monet vastaajat korostivat liikennemuotojen välisen yhteistyön kehittymisen vaativan paljon aikaa ja edellyttävän avoimuutta muuttaa asenteita muita liikennemuotoja kohtaan.

Huomattava osa vastaajista oli sitä mieltä, että suurimmassa osassa operatiivisia toimintoja yhteistyölle ei ole edes tarvetta, jolloin liikennejärjestelmänäkökulma tuntuu "pälle liimatulta". Monet peräänkuuluttivatkin liikennemuotokohtaisten erojen ja toimialakohtaisen asiantuntemuksen merkitystä. Osa kaipasi jopa toimialojen eriyttämistä uudelleen. Uusimman, heinäkuussa 2013 voimaan tulleen, organisaatiouudistuksen katsottiin osaltaan vievän asiaa eteenpäin ja edesauttavan toimialakohtaisten erityispiirteiden huomioimisesta.

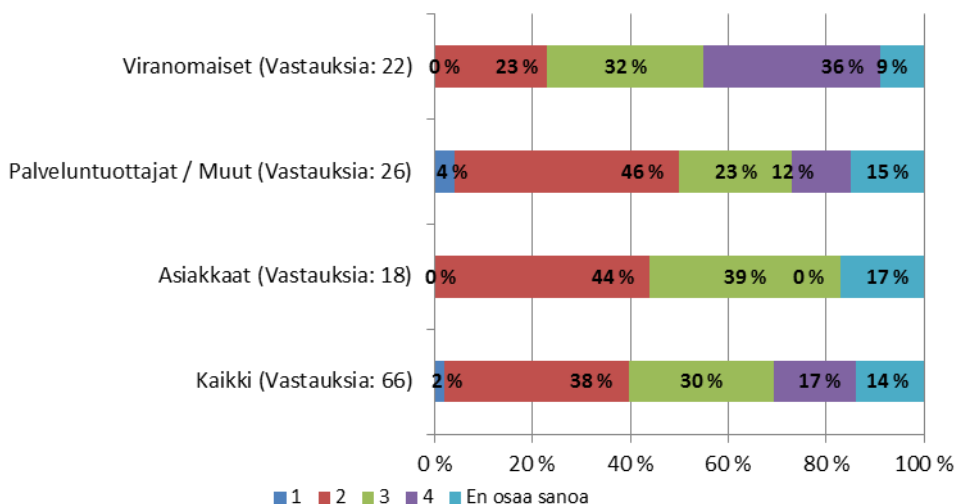
### Liikenne- ja viestintäministeriön näkökulma

Yleisesti ottaen ministeriön näkökulmasta tarkasteltuna liikennemuotojen välisen yhteistyön on nähty parantuneen uudistuksen myötä. Samoin liikennejärjestelmänäkökulman on nähty vahvistuneen. Toisaalta myös ministeriössä nähdään, että liikennemuotojen välisen yhteistyön ja ajattelun kehittämisessä ollaan vasta alussa. Yksi haastateltavista katsoikin, että kahdessa olisi pitänyt päästä vielä pidemmälle yhteistyön kehittämisessä. Syynä tähän nähtiin alkuvaiheen

johtamis- ja toimintakulttuuri, minkä vuoksi ei alusta asti päässyt syntymään luontevaa osaamisen kehittymistä ja asiantuntijuutta.

### Asiakkaiden ja sidosryhmien näkökulma

Asiakkaille ja sidosryhmille suunnatussa kyselyssä eri vastaajat suhtautuivat liikennemuotojen välisen yhteistyön kehittymiseen melko kriittisesti. Kaikista vastaajista 40 % valitsi vaihtoehdon 1 tai 2, kun taas vaihtoehdon 3 tai 4 valitsi 47 % vastaajista. Selvästi positiivisimmin liikennemuotojen välisen yhteistyön lisääntymiseen suhtautuivat viranomaiset, joista peräti 68 % vastaajista katsoi liikennemuotojen välisen yhteistyön edistyneen hyvin (vaihtoehdot 3 ja 4). Kriittisimmin suhtautuivat ryhmän ”palveluntuottajat / muut” vastaajat, joista 50 % antoi arvosanan 1 tai 2.

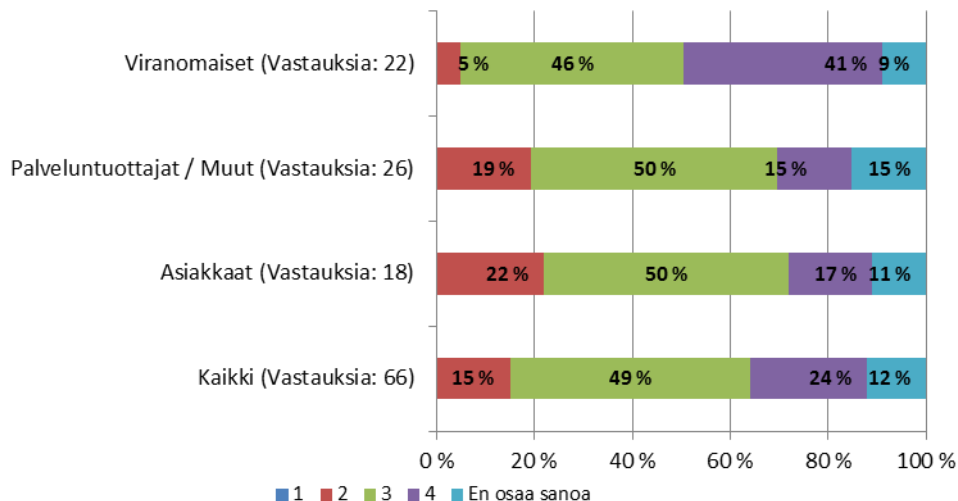


Kuva 27. ”Eri liikennemuotojen välinen yhteistyö on lisääntynyt”

Havaintoja tukevat sähköisen kyselyn avovastaukset, joissa asiakkaat ja palveluntuottajat korostavat, että liikennemuotojen välinen yhteistyö näyttäytyy heidän suuntaan melko vähäiseltä, mutta joissakin yksittäisissä asioissa merkittävää edistymistä on tapahtunut. Esimerkkeinä mainitaan muun muassa teiden suunnittelussa, aikataulujen yhteensovittamisessa, matkaketjujen tarkastelussa, hankintojen toteuttamisessa ja alueellisissa liikennejärjestelmäsuunnitelmissa. Positiivisina esimerkkeinä mainitaan myös erilaiset asiakastilaisuuksia, joissa nyt on läsnä useita eri liikennemuotojen edustajia.

Liikennemuotojen välisessä yhteistyössä asiakkaiden edustajat näkivät parannettavaa monilta osin samoissa asioissa kuin missä kehitystä on jo tapahtunut (esim. matkaketjuajattelu, aikataulujen synkronointi, yhteiset hankintakäytännöt). Erityisesti korostettiin matka- ja logistiikkaketjujen kehittämistä. Lisäksi kehittämiskohteena mainittiin liikennejärjestelmän näkökulman vahvistaminen tutkimus- ja kehitystoiminnassa. Kansallisen strategisen tason toimijoilta peräänkuulutettiin vahvaa otetta kansallisen runkoverkon määrittelyssä sekä kokonaisstrategian määrittelyä kansallisen edun mukaisesti (ilman aluetason ”politikointia”). Yhteenvedon voidaan todeta, että asiakkaiden ja sidosryhmien näkökulmasta tavoitteet ja toimenpiteet liikennemuotojen välisen yhteistyön kehittämiseksi ovat oikean suuntaisia, mutta samansuuntaisia toimenpiteitä toivotaan lisää jatkossa.

Sähköiseen kyselyyn vastanneet asiakkaiden ja sidosryhmien edustajat olivat vahvasti sitä mieltä, että liikennejärjestelmän näkökulma on vahvistunut virastouudistuksen myötä (kaikista vastaajista 73 % valitsi vaihtoehdon 3 tai 4). Selvästi positiivisimmin asian näkivät viranomaisvastaajat, joista 87 % valitsi vaihtoehdon 3 tai 4. Palveluntuottajista näin vastanneita oli 65 % ja asiakkaista 67 %.



**Kuva 28. "Liikennejärjestelmänäkökulma on vahvistunut virastouudistuksen myötä"**

Avovastauksissa esimerkkeinä liikennejärjestelmänäkökulman vahvistumisesta mainittiin panostukset idea- ja esisuunnitteluvaiheisiin, uusien työkalujen kehittäminen, häiriönhallintaan paneutuminen, tutkimusten suunnittelu ja linja-autoliikenteen järjestämistavan muutokset. Konkreettisen tason hankkeista nousi esiin mm. kehärata, pisararata ja matkakeskukset.

Samalla monet katsoivat liikennejärjestelmänäkökulman olevan vielä liiaksi yksittäisten hankkeiden tasolla ja toivottiin liikennejärjestelmänäkökulman vahvistamista edelleen samansuuntaisilla toimenpiteillä. Lisäksi osa sidosryhmävastaajista oli huolissaan Liikenneviraston alakohtaisen osaamisen säilyttämisestä ja osaamisen kehittymisestä. Pitkään jatkuneiden Liikenneviraston organisaatiomuutosten pelättiin vaikeuttavan yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa ja häiritsevän liikennemuotojen välisestä yhteistyöstä saatavien hyötyjen toteutumista. Myös sidosryhmien keskuudessa toivottiin jatkuvuutta ja keskittymistä toiminnan kehittämiseen. Samalla korostettiin myös Liikenneviraston osaamisen ja resurssien turvaamista tilaajaosaamisen säilyttämiseksi.

Vaikka arvioinnin yhteydessä kuullut asiakkaiden ja sidosryhmien edustajat näkivät vielä parannettavaa liikennejärjestelmänäkökulman läpiviemisessä ja liikennemuotojen välisen yhteistyön kehittämisessä, korostivat monet tässäkin yhteydessä uudistuksen tärkeyttä. Riskinä pidetty "uudistus ilman uudistusta" ei sidosryhmien edustajien mukaan ole toteutunut, joskin sen läpivienti operatiiviselle tasolle vaatii vielä paljon työtä. Virastouudistuksen ja liikennejärjestelmänäkökulman omaksumisen uskotaan johtavan merkittäviin vaikuttavuushyötyihin, kustannussäästöihin ja synergiaetuihin tulevaisuudessa.

### Johtopäätökset

- Liikennemuotojen välisen yhteistyön vahvistumisen ja liikennejärjestelmänäkökulman myötä potentiaalisesti saavutettavat synergiaedut ovat ilmeiset ja merkittävät. Virastouudistus on luonut puitteet näiden synergiaetujen syntymiselle.
- Vaikka osa synergiaeduista onkin jo toteutunut (esimerkiksi tehostunut kansallisen tason liikennejärjestelmäsuunnittelu), on yhteistyön vahvistumisessa vielä paljon parannettavaa asiantuntijatasolla. Kehitystä on merkittävästi hidastanut uudistuksesta lähtien jatkuneet Liikenneviraston sisäiset muutokset, joiden myötä yhteiset toimintatavat eivät ole vielä ehtineet vakiintua. Tätä kuvastaa osaltaan myös se, että henkilöstön taustaorganisaatiot heijastuvat edelleen suhtautumiseen virastouudistukseen.
- Kaiken kaikkiaan arvioinnin perusteella voidaan todeta seuraavaa:
  - Riski "uudistuksesta ilman uudistusta" ei ole toteutunut.

- Puitteet liikennemuotojen välisen yhteistyön vahvistamisella ovat nyt selvästi paremmat kuin ennen uudistusta.
- Liikennemuotojen välisen yhteistyön lisääntyminen ja liikennejärjestelmän näkökulman vahvistuminen luovat merkittäviä potentiaalisia synergiaetuja.
- Liikennemuotojen välinen yhteistyön vahvistamisessa asiantuntijatasolla on vielä paljon parannettavaa.
- Liikennemuotojen välisen yhteistyön lisääntymistä ovat osaltaan hidastaneet pitkään jatkuneet sisäiset muutosprosessit.

### 3.2 Tietojärjestelmäriskit ja talousasiat

Oletettujen tietojärjestelmäriskien ja talousasioiden osalta tarkastelun kohteena ovat olleet erityisesti seuraavat arviointikysymykset.

<b>B5</b>	Ovatko virastouudistuksen suunnitteluvaiheessa ennakoitujen tietojärjestelmäriskit (yhteensopivuusongelmat) realisoituneet ja mitä vaikutuksia niillä on ollut viraston toimintaan?
<b>B6</b>	Mitkä ovat tällä hetkellä keskeisimpiä tietojärjestelmiä koskevia uudistustarpeita ja mitkä niiden ennakoitujen vaikutukset ovat?

Kolmen viraston yhdistäminen on haaste ja valtava ponnistus tieto- ja taloushallinnon sekä näihin liittyvien järjestelmien yhdistämiselle. Virastouudistuksessa on selkeimmin noussut esiin juurikin tähän liittyvät haasteet johtuen pitkälti siitä, että uudistus toteutettiin vauhdilla ja talous- ja tietohallinnon riskejä ei tiedostettu tarpeeksi uudistuksen suunnitteluvaiheessa. Viraston taloudellisessa seurannassa on ilmennyt puutteita ja hankehallintaa ei ole toteutettu asianmukaisesti, kuten aiemmissa luvuissa on kuvattu. Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on puuttunut Liikenneviraston taloudenpitoon.

#### Liikenne- ja viestintäministeriön näkökulma

Ministeriöstä myönnetään, että viraston taloudellista osaamista ja hankeseurantaa ei tunnustettu riskinä uudistusta suunniteltaessa, mistä syystä riskiin ei myöskään osattu varautua eikä reagoida riittävällä nopeudella. Ministeriössä myös nähdään, että kokonaisuutena viraston taloudellisessa ohjauksessa on ministeriön puolelta paljon kehitettävää. Monet ministeriön edustajista kokevat, että nykyinen tulossopimus mahdollistaa heikosti viraston taloudellisen seurannan. Näitä kysymyksiä on tarkasteltu tarkemmin aiemmissa luvuissa.

Ministeriön näkökulmasta syynä viraston taloushallinnon ongelmiin on ollut se, että taloushallinnon resurssit ovat olleet uudessa virastossa liian irrallaan toimialoilla tapahtuvasta toiminnasta ja sen taloudellisesta seuraamisesta. Viraston talousjohtaja on ollut vastuussa viraston toiminnasta lähinnä ulkoisen laskennan näkökulmasta. Sisäisen laskennan ja kustannuslaskennan vastuut eivät ole olleet virastossa riittävän tarkasti määriteltyjä. Vastuiden ollessa epäselviä, ei sisäisen laskennan rooli ole ollut tarpeeksi vahva toimialoilla. Taloustoiminto olisi pitänyt organisoida vahvemmin jo virastoa perustettaessa. Ministeriössä ollaan kuitenkin toiveikkaita ja uskotaan tilanteen paranevan viimeisimmän organisaatiomuutoksen myötä. Virastoon on kesällä 2013 saatu uusi talousjohtaja ja viraston controller-toimintaa on merkittävästi vahvistettu siten, että controller-toimintoja on nyt sekä toimiala- että hanketasolla.

Ministeriössä myös ymmärretään, että viraston toiminnanohjausjärjestelmä Sampo ei useiden vuosien kehittämistoimista huolimatta edelleenkään mahdollista viraston toiminnan seurantaan talouden näkökulmasta riittävän tarkalla tasolla. Sampoa ei pidetä hyvänä järjestelmänä mutta toisaalta sille ei nähdä olevan järkevää vaihtoehtoa. Tällä hetkellä yleinen mielipide on, että Sampoa tulee pyrkiä kehittämään edelleen ja saada järjestelmä toimivaksi.

#### Liikenneviraston johdon näkökulma

Viraston johdon näkemykset viraston taloudenhallintaa koskevista ongelmista ovat keskimäärin yhteneviä ministeriön näkemysten kanssa. Myös viraston johdossa ollaan sitä mieltä, että taloushallinnon resurssit ja osaaminen olivat liian hajallaan virastoa perustettaessa. Varsinainen

talousjohtaja on puuttunut virastosta kokonaan ja varsinaista (sisäisen laskennan) taloushallintoa ei virastossa ole ollut organisoidusti. Myös taloudellinen ohjaus ja raportointi on ollut heikkoa. Viraston johto myöntääkin, että viraston taloudenhallinnassa on ollut merkittäviä puutteita. Asian nähdään nyt toteutettujen toimien avulla kuitenkin korjaantuvan. Talouden ohjausta ja -hallintaa on viimeisimmän organisaatiomuutoksen myötä keskitetty toiminnanohjauksesta vastaavaan yksikköön. Lisäksi controller-toimintoja on keskitetyksi ohjattu toimialatasolle ja hanketasolle, siten että toimialatasoille on muodostettu omat talousseurannat controllereineen. Näiden lisäksi hankkeilla on omia controllereita vastaamassa hankkeiden taloudenpidosta. Virastoon on myös palkattu talousjohtaja.

Sampo-järjestelmän kehittämistä pidetään haasteellisena viraston johdossa, jonka mielestä virastossa on liian vähän henkilöitä, jotka todella ymmärtävät järjestelmän nykyistä toimintaa. Lisäksi vastuut järjestelmän kehittämisestä näyttävät epäselvinä. Sampo on kehitetty viraston johdon näkökulmasta liikaa toimialojen tarpeisiin, jolloin sen avulla ei pystytä tuottamaan koko virastotason tietoa. Tämä on ongelma johtamisen näkökulmasta eikä mahdollista tiedon hyödyntämistä johtamisen välineenä. Järjestelmä on myös liian hidas- ja vaikeakäyttöinen.

Virastossa on toimintaan liittyen käytössä vanhoja aiemmissa virastoissa käytössä olleita liikennemuotokohtaisia järjestelmiä, joiden käyttö jatkuu entisenlaisesti. Näitä ei ole katsottu tarkoituksenmukaisiksi yhdistää eikä niiden käyttöön ole liittynyt haasteita virastouudistuksen yhteydessä.

Talouden- ja toiminnanohjauksen lisäksi toinen iso tietojärjestelmiin liittyvä haaste on se, että alueellisen liikennetoiminnan eriyttäminen ELY-keskuksiin on aiheuttanut tietomuurin ELY-keskusten liikennepuolen ja viraston välille. ELY:n ja viraston väliset tietojärjestelmät on uudistuksen yhteydessä haluttu tietoisesti eriyttää. Tämä on kuitenkin estänyt tiedon kulkemisen näiden yksiköiden välillä. Tietojärjestelmien osalta yhtenäisyyden puute johtuu käytännössä siitä, että hallinnonalan toiminta on jakautunut erillisiin virastoihin eikä kokonaisvaltaisella konserniohjauksella ole pystytty riittävästi yhtenäistämään järjestelmiä ja menettelytapoja.

### Liikenneviraston henkilöstön näkökulma

Suuri osa viraston henkilöstöstä kokee, että virastouudistuksen myötä hallinnollinen byrokratia on lisääntynyt. Kun järjestelmiä on käytössä useita, kokee henkilöstö, että samoja tietoja tulee kirjata eri järjestelmiin monta kertaa. Sampoa ei pidetä myöskään henkilöstön keskuudessa toimivana järjestelmänä edellä mainituista syistä johtuen. Erityistä kritiikkiä henkilöstön puolelta kohdistuu Sampoon osalta siihen, että järjestelmää ei pidetä käyttäjätasoisena. Järjestelmän käyttö vie työntekijöiltä paljon aikaa ja osittain tätä työtä tehdään paperilla. Tämä on johtanut siihen, että moni työntekijä on lopettanut tyystin tietojen kirjaamisen Sampo-järjestelmään, mikä ei suinkaan ole edistänyt tiedon kumuloitumista tai jakamista. Tämä on myös johtanut siihen, että monia asioita seurataan erikseen Excel-muotoisesti, jolloin samoja tietoja tulee täyttää moneen kertaan useaan käyttötarkoitukseen ja tiedostoon. Kaikkea tarvittavaa tietoa ei virastossa siis viedä järjestelmiin lainkaan vaan asioita seurataan erillisillä tiedostoilla ja paperilla. Alla on otteita arvioinnin puitteissa toteutetun henkilöstökyselyn avovastauksista koskien tietojärjestelmiä.

*”Tyhjämpäiväinen byrokratia on moninkertaistunut aiemmasta ja syönyt aikaa tuottavan työn tekemiseltä. Nyt tunteja pitää kaikenlaisten sellaistenkin seurantojen täyttämiseen, joilla ei ole oikeaa yhteyttä omiin työtehtäviin. Mm. työajan seurantaa varten on käytännössä kolme erillistä järjestelmää: Sampo, ESSI ja RegWeb. Missä on tehokkuus?”*

*”Erityinen huononnuksen henkilöstöresurssien käytön kannalta ovat olleet moninaiset työajanseuranta-, dokumentinhallinta- ym. järjestelmät, joiden kanssa tapellessa menee päivittäin hirveästi aikaa hukkaan.”*

*”Toimintajärjestelmää ei ole saatu kolmessa vuodessa käytännön tasolle, vaikka sellainen oli kaikissa kolmessa virastossa aiemmin. Toiminnanohjausjärjestelmä kehitettiin pitkälle viraston vaatimuksiin räätälöity järjestelmä. Käytäntö kuitenkin osoitti, että virastossa ei ole valmiuksia hallinnoida hankkeita ja projekteja niiden toiveiden tasolla, josta syystä järjestelmä on jäänyt etupäässä taloushallinnon työkaluksi. Eri toimialat hyödyntävät sitä lisäksi eri tavoin. Myös ohjeistus on monilta osin ollut nämä vuodet kehityksen alla ja luotettavaa tukea siitä ei ole kaikilta osilta saanut.”*

Edellä mainitut tiedonkulun haasteet heijastuvat konkreettisesti erityisesti viraston henkilöstön tasolle. Tiedon kulussa on paljon käytännön haasteita, ei vain yhteisten järjestelmien puutteista johtuen vaan myös tiedonhallinnon käytäntöjen erilaisuudesta johtuen. Esimerkkinä tästä voidaan mainita se, että ELY-keskuksissa ja Liikennevirastossa on käytössä eri Office-versiot, mistä syystä toisen toimijan tiedostot eivät aukea automaattisesti toisella puolella.

### Johtopäätökset

- Virastouudistusta suunniteltaessa talous- ja tietohallinnon riskeihin ei kiinnitetty riittävässä määrin huomiota eikä riskejä tiedostettu. Se, missä määrin juuri virastouudistus on johtanut vakaviin taloudenhallinnan puutteisiin, on kuitenkin vaikea todentaa. Niin ikään on vaikea sanoa, missä määrin samat puutteet olisivat toteutuneet myös erillisissä virastoissa. On kuitenkin selvää, että talouden seurannan ja valvonnan toimenpiteet eivät ole olleet uudessa yhdistetyssä virastossa riittäviä. Virastossa onkin ryhdytty korjaaviin toimenpiteisiin ja talouden hallintaa ja -seurantaa on vahvistettu uudessa organisaatiossa. Lisäksi toiminnanohjaukseen liittyvää johtamisjärjestelmään on tarkoitus kehittää vuoden 2014 alussa alkavassa kehittämishankkeessa. Myös sisäistä tarkastusta tulisi kehittää ja varmistaa, että tarkastuksessa puututaan kaikkiin mahdollisiin toteutuneisiin epäkohtiin.
- Tietojärjestelmien osalta Sampo-järjestelmä ei nykyisellään palvele viraston tarpeita. Järjestelmän toimimattomuus ja vaikeakäyttöisyys on lisännyt byrokratiaa, mikä on johtanut järjestelmän huonoon käyttöön ja tätä kautta tiedon katoamiseen ja kirjautumattomuuteen mihinkään järjestelmään. Henkilöstöresurssien oikean kohdentumisen ja tehokkaan käytön varmistamiseksi työtä tukevat tietojärjestelmät tulisi luoda mahdollisimman yksinkertaisiksi ja helppokäyttöisiksi. Sampo-järjestelmää tulisi voimakkaasti kehittää tai harkita järjestelmän korvaamista toisella tarkoitukseen paremmin sopivalla järjestelmällä.
- Viraston asiakirjahallintaa tulisi myös kehittää. Asiakirjahallinta sekä ministeriön että ELYjen suuntaan ei toteudu tällä hetkellä yhteisten palvelinten ja järjestelmien puuttuessa.

### 3.3 Henkilöstöriskit

Henkilöstöriskien arviointia ei sisällytetty omana teemana tai kysymyksenä alkuperäiseen arviointisuunnitelmaan. Tähän liittyvät kysymykset nousivat kuitenkin esiin arvioinnin aikana, Henkilöstön näkökulmasta virastouudistukseen on liittynyt paljon riskejä koskien muun muassa



työtyytyväisyyttä, palkkausta, henkilöstöresurssien ohjausta ja osaamisen johtamista. Näitä käsitellään alla erikseen viraston henkilöstön ja johdon näkökulmista.

### Liikenneviraston johdon näkökulma

Johdon näkökulmasta keskeinen painopiste uudistuksen ensimmäisinä vuosina on ollut kokonaisvaltaisen liikennejärjestelmän näkökulman vahvistaminen ja liikennemuotojen välisen yhteistyön lisääminen.

Tärkeä osatekijä liikennejärjestelmän näkökulman vakiinnuttamiseksi ja tähän liittyvän toiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi on riittävä osaaminen. Tämä on seikka, johon viraston johto kiinnittää huomiota uusien rekrytointien yhteydessä. Uusia rekrytointia on kuitenkin toteutettu viime vuosina verrattain vähän johtuen tavoitteesta supistaa viraston henkilöstön määrää. Liikennejärjestelmän näkökulman vahvistaminen uusien rekrytointien kohdalla on huomattavasti helpompaa kuin vanhojen, aiemmista virastoista tulleiden työntekijöiden kohdalla, sillä viraston työntekijöiden keski-ikä on verrattain korkea, yli 50 vuotta, ja työsuhteet ovat jatkuneet pitkään. Yhtälailla kuin uuden osaamisen vahvistaminen, verrattain korkea työntekijöiden keski-ikä asettaa haasteita myös asiantuntemuksen säilyttämiseksi ja siirtämiseksi eteenpäin eläköitymistien yhteydessä. Tämä on haaste, joka tiedostetaan viraston johdossa.

Tavoitteet osaamisen monipuolistamiseksi ja olemassa olevan osaamisen hyödyntämiseksi liikennejärjestelmän näkökulmasta on näkynyt virastossa johdon tahtona lisätä liikennemuotojen ja näiden asiantuntijoiden välistä yhteistyötä. Myös työntekijöiden liikkuvuutta viraston sisällä ja tehtävänkiertoa on pyritty edistämään osaamisen monipuolistamiseksi. Tehtävänkiertoa ja yhteistyötä on henkilöstökyselyn avovastausten perusteella jossain määrin estänyt liikennemuotokohtainen ”resurssien vartiointi”, jonka kuitenkin uskotaan hälvenevän ajan myötä. Yhteistyön tiivistäminen on erityisen tärkeää myös siksi, että viraston henkilöstöresursseja on supistettu valtion tuottavuustavoitteen mukaisesti. Moniosaajien avulla viraston tehtävät saadaan hoidettua aiempaa pienemmällä henkilökunnalla. Henkilöstökyselyn perusteella johto kokee onnistuneensa lisäämään yhteistyötä vaikkakin yksiköiden välillä on eroja. Tehtävänkiertoa tulisi johdon mielestä edelleen edistää.

Henkilöstöresurssien riittävyyden ohella myös resurssien allokointi on ollut iso haaste viraston alkuvuosina. Jatkuvat organisaatiomuutokset ja tehtävänkuvien muutokset ovat vaikeuttaneet työn tasaista jakautumista virastossa. Työkuorma ei edelleenkään jakaudu virastossa tasaisesti. Erityisesti työntekijöillä, joiden osaamista voidaan hyödyntää monipuolisesti eri liikennemuotojen osalta, töitä on liiaksi kun taas osalla työntekijöistä työkuorma on liiankin alhainen. Viraston johto kokee lisäksi, että hallinto- ja tukipalvelut ovat henkilöstöresursseiltaan ylliedustettuja viraston muuhun toimintaan nähden.

Lukuisat virastossa toteutetut organisaatiomuutokset ovat kaikki tähänneet toimivan organisaatorakenteen löytämiseen, mutta samalla asettaneet haasteita yhteistyön ja toimintatapojen vakiintumiselle sekä johtamiselle jatkuvassa muutoksessa. Organisaatiomuutosten lisäksi osaamisen hajautuminen ELY-keskuksiin ja alueellistaminen Lappeenrantaan ovat asettaneet haasteita yhteistyön lisäämiselle ja osaamisen kehittämiseksi sekä monipuolistamiselle alueellisissa yksiköissä.

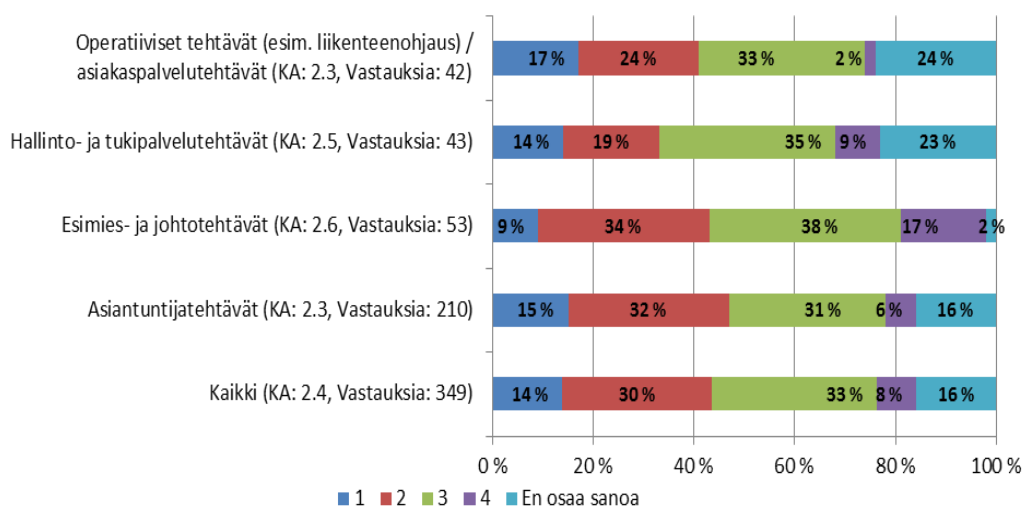
### Henkilöstön näkökulma

Virastouudistus on vaikuttanut vähäisesti työtyytyväisyyteen, joka on palannut takaisin aiemmalle virastouudistusta edeltäneelle tasolle. Virasto selvittää henkilöstön työtyytyväisyyttä vuosittaisella kyselyllä. Henkilöstön työtyytyväisyys on noussut jokaisena uuden viraston toimintavuotena ja ylittää lukemalla 3,5 niukasti valtionhallinnon keskiarvon 3,4. Myös osaamisen johtaminen on kyselyn perusteella henkilöstön näkökulmasta kehittynyt positiivisesti viraston toimintavuosina. Toisaalta arvioinnin puitteissa toteutetussa henkilöstökyselyssä selvitettiin viraston henkilöstön mielipidettä väittämään *’Henkilöstön osaamista hyödynnetään paremmin’* (virastouudistuksen jälkeen), mihin kysymykseen vastanneiden mielipiteet jakaantuivat liki kahtia siten, että noin puolet vastanneista antoi väittämälle arvosanan 1 tai 2 ja noin puolet vastaavasti arvosanan 3 tai 4 (1 = ei ole edistytty lainkaan, 4 = on edistytty hyvin).





**Kuva 29. Liikenneviraston henkilöstön tyytyväisyys vuosina 2009-2012**



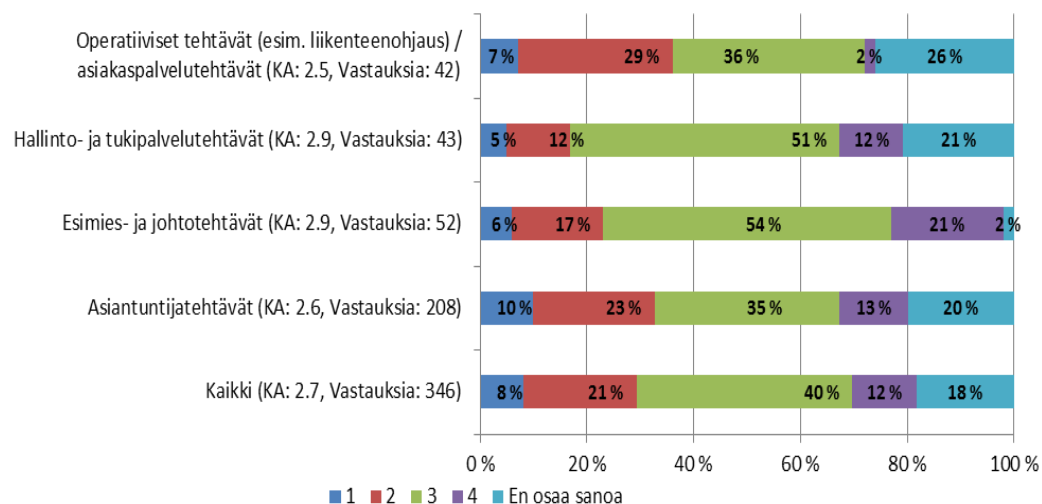
**Kuva 30. Henkilöstökyselyn vastaukset väittämään 'Henkilöstön osaamista hyödynnetään paremmin', asteikolla 1-4 (1= ei ole edistytty lainkaan, 4= on edistytty hyvin)**

Arvioinnin puitteissa toteutetun henkilöstökyselyn kysymyksen 'Millaisia konkreettisia vaikutuksia virastouudistuksella on ollut henkilöstöresurssien käyttöön ja osaamisen hyödyntämiseen?' saaduissa avovastauksissa moni vastaaja kokee tehtävänsä kierron viraston sisällä hyväksi mahdollisuudeksi laajentaa osaamista ja oppia muilta liikennemuodoilta. Tehtävänsä kiertoa on jonkun verran hyödynnettykin, mutta hyödyntämispotentiaalia olisi paljon nykyistä enemmän. Toisaalta koulutusmahdollisuuksien nähdään heikentyneen virastouudistuksen myötä. Konferenssiin ja koulutuksiin osallistumisen kriteerejä on tiukennettu samoin kuin matkustusedellytyksiä. Lukuisat viraston alkuvuosina toteutetut organisaatiomuutokset ovat henkilöstön mielestä johtaneet siihen, että virastossa olevaa osaamista ei hyödynnetä riittävässä määrin. Tehtävien vaihtuessa ja ihmisten liikuessa organisaation sisällä osaamiseen liittyvistä synergiahyödyistä jää saavuttamatta. Lisäksi henkilöstö kokee, että paljon arvokasta osaamista on kadonnut virastosta eläköitymisen yhteydessä eikä vastausten perusteella koeta, että osaamista olisi osattu siirtää organisaatiossa eteenpäin ennen eläköitymistä.

Tyytyväisyyteen vaikuttaa voimakkaasti myös henkilöstöresurssit ja töiden allokointi. Henkilöstö kokee, että henkilöstöresurssit ovat viraston toiminnan alkuaikoina olleet jossain määrin riittämättömät tai ainakaan ne eivät ole olleet mahdollisimman tehokkaassa käytössä. Lisäksi henkilöstö kokee, että työtehtävät eivät organisaatiossa jakaudu tasaisesti. Tietyn alojen osajilla on liikaa töitä ja toisten työpanos vuorostaan on vajaakäytöllä. Turhautumista aiheuttaa erityisesti se, että asia on noussut selkeästi esiin henkilöstön tyytyväisyyskyselyissä vuodesta toiseen, mutta asialle ei ole henkilöstön näkökulmasta tehty riittäviä toimenpiteitä.

Virastouudistukseen liittyen monilla henkilöstön edustajilla oli myös huoli palkkauksen muuttumisesta, sillä yhdistyneiden virastojen palkkauksessa ja palkkaperusteissa on ollut jonkin verran eroja. Henkilöstön luottamusmiesten ja viraston johdon kesken kuitenkin sovittiin yhdistymisen yhteydessä, että palkkaperusteisiin ja palkkaukseen ei puututa. Palkkarauhasta sopiminen on henkilöstön mielestä helpottanut yhteistyötä eri liikennemuotojen kesken ja säilyttänyt työrauhan ja -motivaation.

Henkilöstökyselyn perusteella viraston työnantajakuva on kehittynyt myönteisesti virastouudistuksen myötä. Noin kaksi kolmannesta työnantajakuvan kehittymiseen vastanneista (ks. kuvio alla) oli sitä mieltä, että työnantajakuva on kehittynyt myönteiseen suuntaan (arvosana 3 tai 4 kyselyssä) virastouudistuksen myötä.



**Kuva 31. Henkilöstökyselyn vastaukset väittämään 'Liikenneviraston houkuttelevuus työnantajana (työnantajakuva) on parantunut', asteikolla 1-4 (1= ei ole edistytty lainkaan, 4= on edistytty hyvin)**

### Johtopäätökset

- Virastojen yhdistämiseen liittyvät riskit henkilöstön näkökulmasta eivät ole toteutuneet tai eivät ole aiheuttaneet pitkäaikaisia vaikutuksia henkilöstöön. Henkilöstö on keskimäärin motivoitunutta ja tyytyväinen työhönsä yleisesti.
- Huolta aiheuttaa henkilöstöresurssien riittävyys, työn tasainen jakautuminen sekä osaamisen kehittämisen esteet. Osaamisen hyödyntämisessä ja erityisesti osaamisen yhdistämisessä ja tätä kautta saavutettavissa synergiaeduissa on vielä paljon kehitettävää. Tulevaisuudessa myös osaamiskapeikkojen tunnistaminen ja hiljaisen tiedon siirtyminen eläköitymisen yhteydessä on keskeistä.

## 4. OSATEHTÄVÄ C: ROOLIT, TYÖNJAKO JA OHJAUSMEKANISMIT

”Liikenneviraston toiminnan tavoitteena on toimivien ja turvallisten matka- ja kuljetusketjujen varmistaminen, joukkoliikenteen edellytysten parantaminen sekä ympäristöön ja ihmisiin kohdistuvien liikenteen haittavaikutusten vähentäminen.”

”Liikenneviraston tehtävänä on liikenne- ja viestintäministeriön harjoittaman liikenne- ja viestintäpolitiikan ja sen hyväksymien strategioiden mukaisesti vastata liikenteen palvelutason ylläpidosta ja kehittämisestä.”

Lähde: Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulostavoitteet vuosille 2013-2015.

Yksi virastouudistuksen keskeisistä tavoitteista oli ministeriön strategisen ohjauksen tiukentaminen. Tällä hetkellä keskeisiä ohjausmekanismeja ovat ministeriön ja Liikenneviraston välinen tulossopimus ja siinä olevat tulostavoitteet sekä erilaiset ohjausryhmät, joissa valmistellaan Liikenneviraston ohjaukseen liittyvät asiat.

Koko hallinnonalan toimintaa (mm. talouden suunnittelu, strategiset kysymykset, lainsäädäntö) käsitellään *hallinnonalan virkamiestyöryhmässä*, jonka puheenjohtajana toimii ministeriön kansliapäällikkö. Viraston ohjausta koskevia asioita (muut kuin strategiset kysymykset) käsitellään *Liikenneviraston ohjauksen johtoryhmässä* (pj. liikennepoliittisen osaston ylijohtaja).

ELY-keskusten tulosohtauksesta vastaa Liikennevirasto. Tulosohtausprosessin lisäksi ELY-keskusten ja Liikenneviraston välistä yhteistyötä on pyritty tehostamaan nykyisen pääjohtajan toimikaudella. Aiemmin ELY-keskusten ohjaaminen oli vastuutettu Liikenneviraston pääjohtajan ja erillisen ELY-koordinaattorin vastuulle, mutta 1.7.2013 voimaan astuneen uuden organisaatorakenteen myötä, uusien toimialojen johto tulee ottamaan enemmän roolia ELY-keskusten ohjauksesta.

Seuraavissa alaluvuissa on käsitelty eri toimijoiden välisiin rooleihin, työnjakoon ja ohjausmekanismeihin liittyviä arviointikysymyksiä. Tulossopimukseen ja vaikuttavuuden mittareihin liittyviä kysymyksiä on käsitelty tarkemmin luvussa 2.1.1.

### 4.1 Liikenneviraston ja ministeriön välinen työnjako

Liikenneviraston ja ministeriön välisen työnjaon osalta tarkastelun kohteena ovat olleet erityisesti seuraavat arviointikysymykset.

C1	Onko virastouudistuksen myötä saavutettu tavoiteltu ja tarkoituksenmukainen työnjako ministeriön ja Liikenneviraston välille?
C2	Onko uudistuksen myötä ministeriön ohjauksellista roolia pystytty kehittämään strategisempaan suuntaan?
C3	Mitä kehitettävää ministeriön ja viraston välisessä työnjaossa vielä on?
C4	Miten ministeriön ja viraston väliset eri ohjausmekanismit tällä hetkellä toimivat?
C5	Miten ministeriön ja viraston välisiä keskeisiä ohjausmekanismeja ja niihin liittyviä prosesseja tulisi kehittää?

#### Liikenneviraston johdon näkökulma

Useiden liikenneviraston johdon edustajien näkemysten mukaan virastouudistuksella tavoiteltua strategista kumppanuutta Liikenneviraston ja ministeriön välillä ei ole vielä saavutettu. Hankalan alun jälkeen työnjaon nähdään menneen viime aikoina merkittävästi eteenpäin ja tällä hetkellä yhteistyön ministeriön kanssa katsotaan toimivan strategisella tasolla varsin hyvin. Sekä

ministeriössä että Liikenneviraston johdossa on yhteinen ymmärrys siitä, että työnjakoa tulisi kehittää nykyistä strategisempaan suuntaan.

Osa Liikenneviraston johdon edustajista näkee, että ministeriö ei ole täysin pysynyt mukana liikenteen hallinnonalan kehityksessä, eikä se ole näin ollen kyennyt ottamaan strategisen ohjauksen roolia. Tämän on vastaavasti nähty johtaneen strategisen tason ohjauksen sijaan liialliseen puuttumiseen operatiiviseen toimintaan ja yksityiskohtiin, mikä konkretisoituu esimerkiksi jo päätettyjen investointihankkeiden uudelleen avaamisessa. Taustalla katsotaan olevan alan substanssiin liittyvä ”osaamisvaje” ministeriössä.

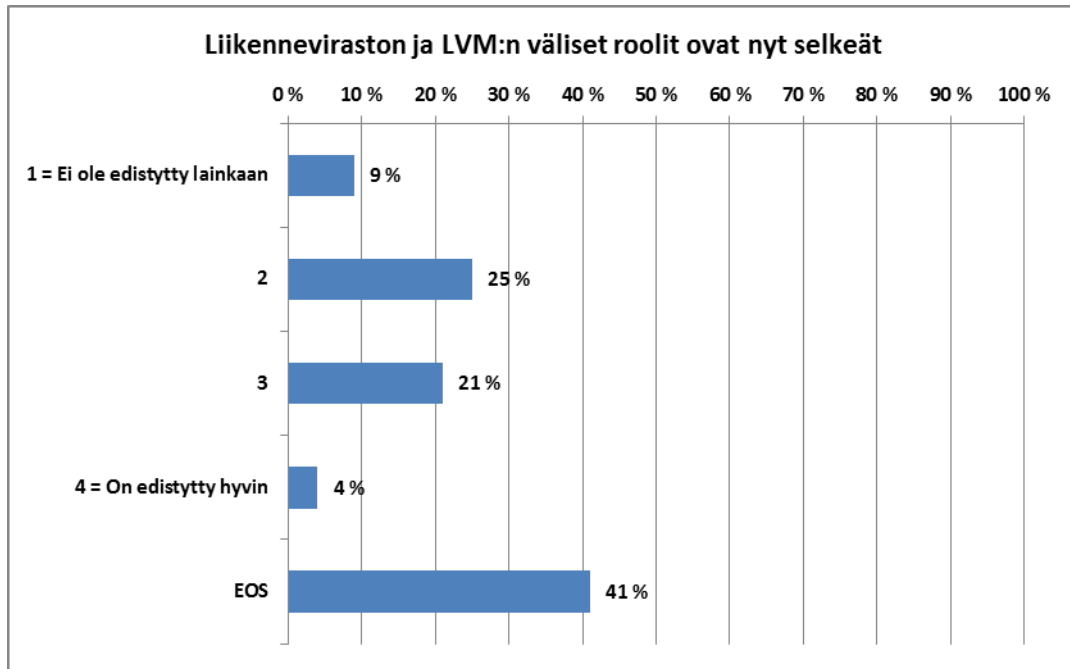
Kuten ministeriön, myös liikenneviraston näkökulmasta tulossopimuksessa määritellyt tulostavoitteet ja -mittarit eivät toimi tarkoituksenmukaisella tavalla (katso luku 2.1.1). Mittareita on pyritty yhdessä kehittämään nykyistä strategisempaan ja liikennejärjestelmälähtöisempään suuntaan, mutta sopivia mittareita ei vielä ole löytynyt. Liikenneviraston strategisen tason näkökulmasta muita ohjausmekanismeja on kehitetty varsinkin vuoden 2013 aikana hyvässä yhteistyössä ja niiden uskotaan toimivan jatkossa hyvin, joskin kehitettävää nähdään vielä erityisesti operatiivisen tason yhteistyössä.

### Liikenneviraston henkilöstön näkökulma

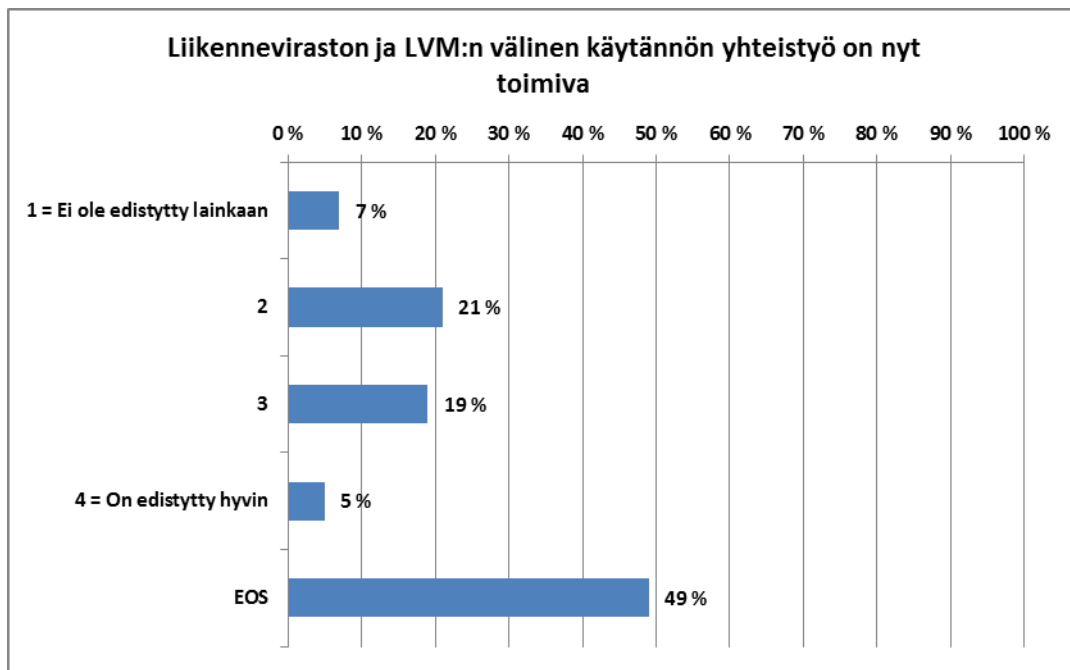
Kuten edellä todettu, haasteet ministeriön ja Liikenneviraston välisessä työnjaossa liittyvät ensisijaisesti strategisen ja operatiivisen tason toiminnan rajapintaan. Suuri osa Liikenneviraston henkilöstöstä kokee roolit epäselvinä ja ministeriön katsotaan puuttuvan liaksi yksityiskohtiin, esimerkiksi yksittäisiin hankkeisiin, mihin ministeriössä ei nähdä olevan riittävää osaamista. Tämän tyyppisen ”top down” operatiivisen tason toiminnan katsotaan johtavan siihen, että viraston asiantuntijaosaamista ei hyödynnetä, minkä puolestaan nähdään heikentävän osaamisen kehittymistä ja työmotivaatiota.

Yhtenä konkreettisenä kehittämisehdotuksena Liikenneviraston henkilöstön piiristä nostettiin esiin virkamiesten työkierto, mikä levittäisi ymmärrystä viraston ja ministeriön toiminnasta ja auttaisi hahmottamaan liikennepolitiikan suunnittelun eri tasoja sekä ministeriössä että Liikennevirastossa. Lisäksi kaivattiin enemmän vuoropuhelua ja yhteistyötä asiantuntijatasolla sekä (operatiivisen tason) asiantuntijoiden ottamista nykyistä enemmän mukaan ministeriön ja Liikenneviraston välisiin ohjausmekanismeihin. Asiantuntijoiden kuulemisessa katsotaan kuitenkin tapahtuneen viime aikoina askeleita parempaan suuntaan.

Henkilöstölle suunnatussa kyselyssä 34 % vastaajista oli sitä mieltä, että Liikenneviraston ja ministeriön välisten roolien selkeyttämisessä ei ole edistytty (vaihtoehdot 1-2, vrt. 25 % vaihtoehdot 3-4). Myös käytännön yhteistyön toimivuudesta kysyttäessä suurempi osa vastaajista katsoi että tavoite yhteistyön toimivuuden parantumisesta ei ole edennyt tai on edennyt huonosti (28 %) kuin että tavoitteessa olisi edistytty hyvin (24 %). Molemmissa kysymyksissä selvästi suurin osa vastaajista ei ottanut kantaa kysymykseen. Näissä kysymyksissä ei esiintynyt yleiskuvaan vaikuttavia merkittäviä eroja vastaajien taustaorganisaatioiden tai toimialan perusteella tehdyissä vertailuissa. Myös johto- ja esimiesasemassa työskentelevät suhtautuivat kriittisesti Liikenneviraston ja ministeriön välisten roolien selkeyteen ja yhteistyön toimivuuteen.



**Kuva 32. "Liikenneviraston ja liikenne- ja viestintäministeriön väliset roolit ovat nyt selkeät" (henkilöstökysely, n=326, asteikko: 1 = Ei ole edistytty lainkaan, 4 = On edistytty hyvin)**



**Kuva 33. "Liikenneviraston ja liikenne- ja viestintäministeriön välinen käytännön yhteistyö on nyt toimiva" (henkilöstökysely, n= 326, asteikko: 1 = Ei ole edistytty lainkaan, 4 = On edistytty hyvin)**

Edellä esitettyjä prosenttilukuja syvällisemmän kuvan Liikenneviraston henkilöstön näkemyksistä saa sähköisen kyselyn avovastauksista, joissa monet henkilöstön edustajat kritisoivat voimakkaasti Liikenneviraston ja ministeriön välisen työnjaon ja yhteistyön toimivuutta. Rooleja pidetään vielä virastouudistuksen jälkeen selkiintymättöminä ja ministeriön katsotaan puuttuvan liiaksi Liikenneviraston operatiiviseen toimintaan. Lisäksi monissa vastauksissa korostui keskinäisen luottamuksen puute asiantuntijayhteistyössä ja ennakokuluot (molemmiin puolin). Ministeriön puuttumisen yksityiskohtiin strategisten kysymysten sijaan nähdään paitsi heikentävän kokonaisuuden hahmottamista, myös johtavan luottamuspulan kautta asiantuntijoiden työmotivaation heikentymiseen.

Yksittäisissä vastauksissa nykyistä tilannetta kuvattiin yhteistyön sijaan ”reviiritaisteluksi”. Monet vastaajat katsoivat yhteistyön menneen virastouudistuksen myötä jopa huonompaan suuntaan, joskin viime aikoina kehitystä on ollut havaittavissa muun muassa henkilöstövaihdosten myötä.

Tulevaisuuden kehittämistoimien osalta myös henkilöstön edustajat näkivät erityisesti tarpeellisenä yhteisen asiantuntijataso keskustelun lisäämistä (esimerkiksi asiantuntijataso tapaamiset, asiantuntijoiden ottaminen mukaan ohjausmekanismeihin) ja ministeriön roolin painottamista entistä strategisempaan suuntaan. Ministeriön tulisi keskittyä strategisten linjausten määrittelyyn ja lainsäädäntötyöhön ja luottaa enemmän viraston asiantuntemukseen operatiivisella tasolla.

### Liikenne- ja viestintäministeriön näkökulma

Kuten Liikenneviraston johdon ja henkilöstön keskuudessa, myös ministeriössä nähdään, että viraston ja ministeriön välinen työnjako ei vielä toteudu parhaalla mahdollisella tavalla, joskin merkittävää kehitystä asiassa on tapahtunut.

Virastouudistuksen jälkeisessä alkuvaiheessa ministeriön ja viraston välistä yhteistyötä leimasi eriytyneisyys ja luottamuspuula, minkä katsotaan olleen keskeisenä syynä ministeriön ohjauksen tiukentumiseen ja ”valumiseen” operatiiviselle tasolle asti. Tämän ns. ”vuorovesivaiheeseen” jälkeen yhteistyön katsotaan parantuneen merkittävästi erityisesti strategisella tasolla, mutta yhteistyössä operatiivisella tasolla on vielä paljon kehitettävää myös ministeriön näkökulmasta. Nykyistä tilannetta kuvataan ”toipumisvaiheeksi”, jossa yhteinen näkemys rooleista ja vastuista on ministeriön ja Liikenneviraston johdon välillä saavutettu, mutta käytännössä tämä ei vielä kaikilla tasoilla toimi.

Myös ministeriön näkökulmasta erityisesti kehittämistä katsotaan olevan operatiivisen asiantuntijataso ohjauksessa ja yhteistyössä. Tällekin tasolle kaivataan tiiviimpää yhteistyötä ja keskustelua. Yhteisen luottamuksen ja toimintakulttuurin rakentaminen viraston ja ministeriön välillä nähdään tärkeänä, joskin haastavana ja aikaa vievänä tehtävänä, joka vaatii erityisesti paljon aktiivista keskustelua ja vuoropuhelua ministeriön ja Liikenneviraston välillä.

Ministeriön näkökulmasta on tärkeää, että myös Liikennevirastossa asiantuntijat ymmärtävät viraston roolin liikennepolitiikkaa toteuttavana eikä siitä päättävänä tahona. Tällä hetkellä tämän ei vielä katsota täysin toteutuvan eikä Liikenneviraston uusi rooli operatiivisena toimijana ole vielä täysin selkeytynyt operatiivisella tasolla. Ministeriön näkökulmasta Liikenneviraston roolina on toimia parhaaksi katsomallaan tavalla ministeriön tulostavoitteiden ja strategisten linjausten asettamisissa puitteissa. Tässä suhteessa ministeriössä tunnustetaan myös oma rooli työnjaon viemisessä strategisemmalle tasolle. Sen nähdään edellyttävän tiukempaa strategisen tason ohjauksellista otetta sekä selkeämpää viestintää rooleista ja työnjaosta.

Yksi keskeinen osatekijä Liikenneviraston ja ministeriön välisessä työnjaossa on tulossopimuksessa määriteltävien viraston toiminnallisten tulostavoitteiden ja -mittareiden kehittäminen (katso luku 2.1.1). Sekä ministeriön että Liikenneviraston johdon edustajat ovat yksimielisiä siitä, että mittaristo ei tue, vaan pahimmassa tapauksessa jopa hankaloittaa, ministeriön ja Liikenneviraston välisen tarkoituksenmukaisen työnjaon saavuttamista. Nykyisten mittareiden ei katsota linkittyvän riittävän hyvin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin, mikä osaltaan vaikeuttaa strategisemman ohjauksen vahvistamista. Myös ministeriön näkökulmasta kuitenkin halutaan korostaa, että yhteinen visio ja tahtotila mittareiden kehittämiseksi on olemassa, joskin sopivia mittareita ei ole vielä löytynyt.

### Asiakkaiden ja sidosryhmien näkökulma

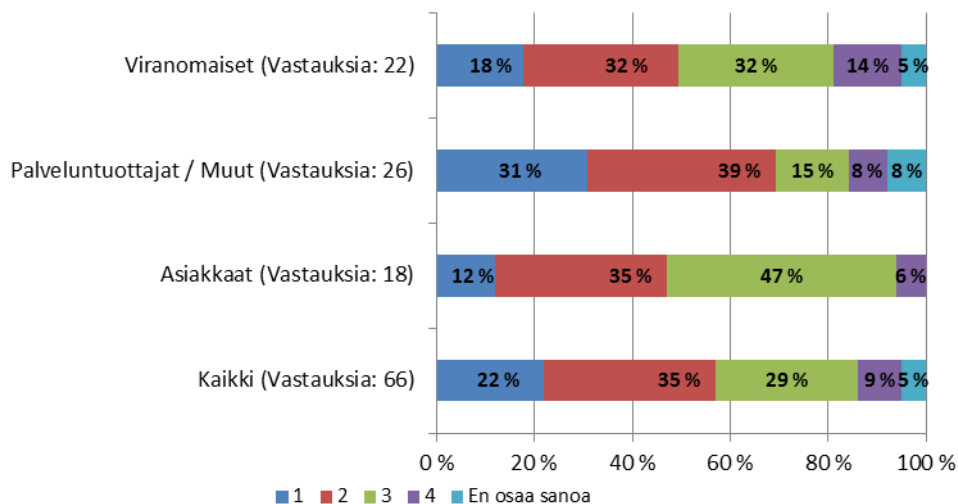
Asiakkaiden ja sidosryhmien suuntaan Liikenneviraston ja ministeriön välinen työnjako näyttää epäseltävältä eikä aina ole tietoa, kumpi vastaa mistäkin. Erityisesti epäselvyydet liittyvät edellä kuvattuun strategisen ja operatiivisen toiminnan väliseen rajapintaan. Konkreettisena esimerkkinä haastatteluissa mainittiin muun muassa joidenkin pitkään suunniteltujen tiehankkeiden ottaminen uudestaan käsittelyyn. Myös sidosryhmien näkökulmasta Liikenneviraston ja ministeriön välistä työnjakoa tulisi selkeyttää strategisempaan suuntaan, jossa ministeriö vastaa strategisista linjauksista ja Liikennevirasto operatiivisesta toiminnasta.

Olennaista sidosryhmien edustajien näkökulmasta on selkeän pitkän aikavälin liikennepoliittisen vision muodostaminen. Tällä hetkellä tällaista visiota ei vielä katsota olevan.

Osa sidosryhmien edustajista korosti haastattelu- ja kyselyaineistossa, että Liikenneviraston tulisi olla vahva operatiivinen toimija, tilaaja ja rakentaja, joka pystyisi reagoimaan joustavasti kulloiseenkin markkinatilanteeseen. Ratkaisuna tähän mainittiin suunnitelmissa olleen ”Infra Oy:n” perustaminen.

Sidosryhmille suunnatussa sähköisessä kyselyssä 57 % kaikista vastaajista oli sitä mieltä, että Liikenneviraston ja ministeriön välisten roolien selkeyttäminen ei ole edennyt tai on edennyt huonosti (vaihtoehdot 1-2). Vastaajista kriittisimmin suhtautuivat palveluntuottajat (70 % vastaajista valinneet vaihtoehdon 1-2).

Tarve selkeyttää Liikenneviraston ja ministeriön rooleja nousi esiin myös avovastauksissa, joissa korostettiin, että Liikenneviraston tulisi vastata kaikesta operatiivisesta toiminnasta ja liikennepoliittikan toteutuksesta (ministeriön määrittelyn mukaisesti). Tähän tulisi olla myös selkeät toimivaltuudet. Osa vastaajista oli sitä mieltä, että ministeriö on tässä astunut liiaksi Liikenneviraston ”reviirille”. Toinen keskeinen avovastauksissa esiin noussut teema oli rooleihin ja työnjakoon liittyvä viestintä ja siinä olleet puutteet.



**Kuva 34. ”Liikenneviraston ja liikenne- ja viestintäministeriön väliset roolit ovat nyt selkeät ja toimivat” (sidoryhmäkysely, asteikko 1-4; 1 = Ei ole edistytty lainkaan, 4 = On edistytty hyvin).**

Vaikka Liikenneviraston ja ministeriön roolien ja työnjaon selkeyttämisessä on sidosryhmien näkökulmasta vielä paljon parannettavaa, on kuitenkin syytä korostaa, että arvioinnissa kuullut sidosryhmien edustajat olivat varsin yksimielisiä siitä, että Liikenneviraston perustaminen on ollut hyvä ja tarpeellinen uudistus, joka on selkeyttänyt hallinnonalan toimintaa ja tehnyt siitä selvästi aikaisempaa asiakasystävällisempää (”yhden luukun malli”).

### Johtopäätökset

- Liikenneviraston ja ministeriön välisen työnjaon kehittäminen on arvioinnin perusteella yksi keskeisimmistä kehittämiskohteista. Käytännössä kaikki arvioinnin yhteydessä kuullut tahot ovat yksimielisiä siitä, että ministeriön ja viraston välinen työnjako ja ohjausmekanismit eivät vielä toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Uudistukselle asetettua tavoitetta ministeriön ohjauksen siirtämisestä strategisempaan suuntaan ei vielä ole saavutettu. Myös asiakkaiden ja sidosryhmien suuntaan viraston ja ministeriön väliset roolit ja työnjako näyttäytyy epäselvältä.
- Strategisella tasolla yhteistyö on parantunut merkittävästi viimeisen noin vuoden aikana, mutta (operatiivisella) asiantuntijatasolla rooleja ja työnjakoa tulee edelleen kehittää. Siinä missä strategisella tasolla on palauduttu uudistuksen alkuvaihetta leimanneesta luottamuspulasta ja siirrytty ”toipumisvaiheeseen”, on asiantuntijatasolla vielä havaittavissa molemminpuolista luottamuspulaa. Keskeisessä asemassa jatkossa on

ohjausmekanismien kehittäminen ja asiantuntijatasen vuoropuhelun lisääminen ministeriön ja viraston välillä.

- Kaiken kaikkiaan arvioinnin perusteella voidaan todeta seuraavaa:
  - Tavoitetta ”kumppanuudesta” ministeriön ja viraston välillä ei ole vielä saavutettu
  - Ohjausmekanismit ja yhteistyö ministeriön ja viraston välillä eivät vielä toimi parhaalla mahdollisella tavalla
  - Erityisesti kehitettävää on asiantuntijatasolla tapahtuvassa yhteistyössä

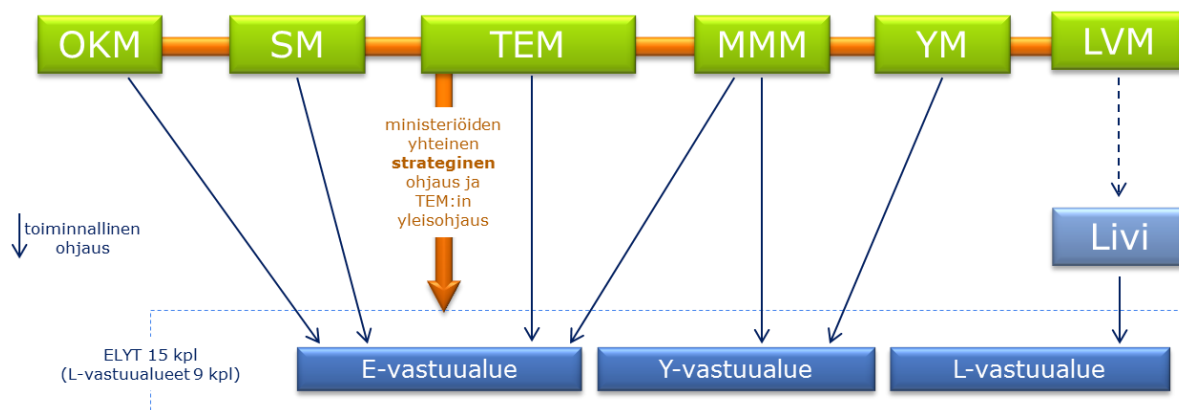
## 4.2 Liikenneviraston ja ELY-keskusten välinen työnjako

Liikenneviraston ja ELY-keskusten välisen työnjaon osalta tarkastelun kohteena ovat olleet erityisesti seuraavat arviointikysymykset.

C6	Miten Liikenneviraston ja ELY-keskusten välinen työnjako on toteutunut ja mitä kehitettävää siinä vielä on?
C7	Miten Liikenneviraston ja ELY-keskusten väliset ohjausmekanismit tällä hetkellä toimivat?
C8	Miten Liikenneviraston ja ELY-keskusten välisiä keskeisiä ohjausmekanismeja ja niihin liittyviä prosesseja tulisi kehittää?

### Liikenneviraston johdon näkökulma

Liikenneviraston johdon näkemysten mukaan työnjako Liikenneviraston ja ELY-keskusten välillä toimii tällä hetkellä kohtuullisesti. Keskeisin ongelma työnjakoon ja yhteistyöhön liittyen tulee olennaisilta osin hallinnonalan ulkopuolelta ja liittyy yleiseen ELY-keskuksien toiminnan ohjausta koskevaan haasteeseen eli substanssiohjauksen ja resurssiohjauksen erottamiseen toisistaan. Tässä mallissa ELY-keskusten alueellinen ohjaus on jaettu eri ministeriöiden välille ja liikennepuolen (L-puoli) sisällöllisestä ohjauksesta vastaa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala eli käytännössä Liikennevirasto. ELY-keskusten resursoinnista sen sijaan vastaa työ- ja elinkeinoministeriö, jolloin jo lähtökohtaisesti syntyy ristiriitainen tilanne, jossa toinen taho antaa sisällöllistä ohjausta tavoiteasetannan puolesta, kun taas toiminnan resursointiohjaus tulee toiselta hallinnonalalta. Käytännössä tämä matriisiohjaus aiheuttaa Liikenneviraston johdon näkemysten mukaan usein hankalia tilanteita tavoitteiden määrittelyssä ja toiminnan suunnittelussa. Nykytilanteen ongelmallisuuden lisäksi pelkona pidetään myös sitä, että suunnitteilla olevat valtion aluehallinnon jatkuuudistustoimenpiteet tulevat heikentämään entisestään Liikenneviraston ohjausvaikutusta alueelliseen toimintaan.



Kuva 35. Kuvaus ELY-keskusten ohjausten nykytilanteesta

Monien liikenneviraston johdon edustajien näkemysten mukaan monimutkaisesta hallintorakenteesta huolimatta yhteistyö ELY-keskusten ja Liikenneviraston välillä on virastouudistuksen jälkeisenä aikana tehostunut. Virastouudistuksen alkuvaiheessa ELY-ohjaus oli Liikennevirastossa pitkälti keskitetty vain pääjohtajan sekä erillisen ELY-koordinaattorin vastuualueiden alle, mikä Liikenneviraston johdon näkemysten mukaan heikensi ohjaussuhdetta,



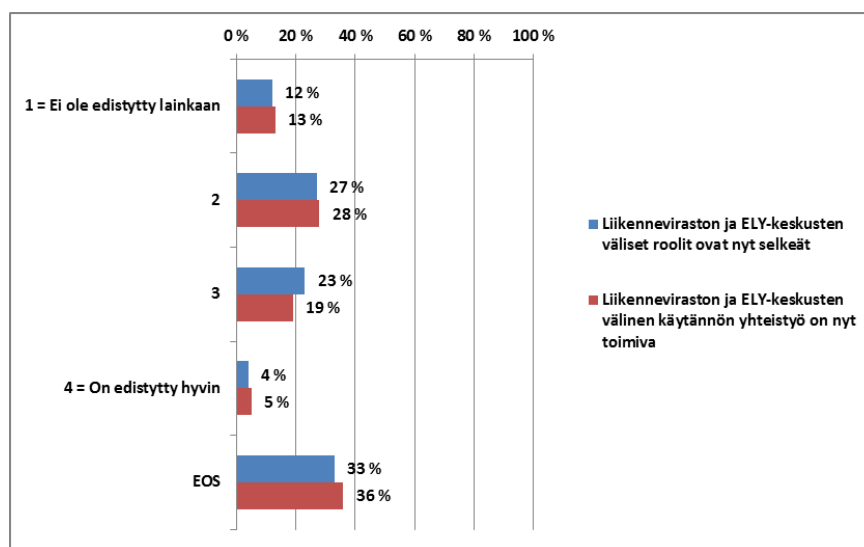
roolitusta sekä työnjakoa eri virastojen välillä. Heinäkuussa 2013 toteutetussa Liikenneviraston organisaatiouudistuksessa pyrittiin myös uudistamaan ja tehostamaan ELY-keskusten ohjausta ja integroitumista kiinteämmäksi osaksi Liikenneviraston operatiivista johtamista. Käytännössä nykyisen pääjohtajan visiona on ajaa hallinnonalan toiminnanohjausta enemmän kohti tytäryhtiöajattelua, jossa ELY-keskusten ohjaus ja johtaminen tuotaisiin tiiviimmin osaksi Liikenneviraston toimialatasoa. Tällä toimenpiteellä pyritäänkin ensisijaisesti vahvistamaan Liikenneviraston uusien toimialojen johtamisen sekä alueellisten ELY-keskusten välistä yhteistyötä ja työnjakoa. Liikennevirastojen uudet toimialajohtajat tulevat siis ottamaan enemmän vastuuta ELY-keskusten substanssiohjauksesta. Lisäksi eri virastojen välistä toimintaa pyritään tehostamaan säännöllisillä tapaamisilla ELY-keskusten liikenneosaston johtajien sekä Liikenneviraston johtoryhmän välillä.

Liikenneviraston johto korosti myös sitä, että tulevaisuudessa tulee tehostaa liikennepuolen substanssiohjauksen lisäksi myös yhteistyötä liikennepuolen sekä elinkeino- ja ympäristöpuolen kanssa. Käytännössä yhteistyön tiivistäminen tapahtuu kahdella tasolla eli keskushallinnon tasolla, jossa liikenne- ja viestintäministeriö sekä Liikennevirasto toimivat tiiviimmässä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön sekä ympäristöministeriön kanssa. Toisella tasolla yhteistyön lisääntyminen tarkoittaa myös tiiviimpää yhteistyötä aluehallinnossa eli käytännössä ELY-keskusten sisällä.

### Liikenneviraston henkilöstön näkökulma

Liikenneviraston henkilöstön näkökulmasta jo yllämainitut hallinnollisiin rakenteisiin liittyvät haasteet nousevat esiin myös käytännön toimintaa koskevissa kannanotoissa. Liikenneviraston henkilöstön näkemysten mukaan yhteistyö ELY-keskusten ja Liikenneviraston välillä ei tällä hetkellä toimi riittävän hyvin eivätkä roolit ja vastuut ole riittävän selkeästi määriteltyjä. Ongelma koskettaa eniten tienpidon osa-aluetta, jossa nykyisten ELY-keskusten liikennepuolen osastot olivat aiemmin kiinteä osa kokonaisuutta toimituksessaan Tiehallinnon keskushallinnon alaisina alueellisina tiepiireinä. Aluehallinnon organisoitumisen nähdäänkin henkilöstön näkemysten mukaan heikentäneen siis erityisesti tienpitoon liittyvien asioiden hoitamista ja nykyisen hallintorakenteen nähdään toimivan selkeästi aiempaa huonommin.

Kuten alla olevasta yhteenvetokuvioista käy hyvin ilmi, noin 40 prosenttia Liikenneviraston arviointikyselyyn osallistuneista henkilöistä kokee, että Liikennevirastojen ja ELY-keskusten välisten roolien täsmentämisessä ja käytännön yhteistyön edistymisessä ei ole edistytty lainkaan tai on edistytty vain vähän.



**Kuva 36. Henkilöstön näkemyksiä Liikenneviraston ja ELY-keskusten välisten roolien ja yhteistyön kehittymisestä virastouudistuksen myötä, asteikko 1-4; 1 = Ei ole edistytty lainkaan, 4 = On edistytty hyvin**

Liikenneviraston ja ELY-keskusten välisten roolien ja vastuualueiden haasteet liittyvät siis käytännössä tiepuolen asioihin, sillä rata- ja meripuolen asioita hoidetaan pääsääntöisesti keskitetysti Liikennevirastosta käsin. Tiepuolen ajautuminen yhdestä organisaatiosta eri

virastojen sisään, joissa resurssiohjaus on eriytetty substanssiohjauksesta, koetaan ongelmalliseksi monella eri tavalla. Vaikka yhteistyö toimii vastausten perusteella vielä suhteellisen hyvin vanhoihin henkilösuhteisiin perustuen, nähdään yhteistyön käytännön ongelmien johtavan jatkossa myös siihen, että eri virastojen väliset roolit ja vastuualueet hämärtyvät yhä enemmän. Jo nyt henkilöstökyselyn avovastauksista on nähtävissä se, että keskusviraston ja ELY-keskusten liikennepuolen väliset vastuualueet ja roolit ovat hämärtyneissä ja vaativat tehostamistoimenpiteitä.

Roolien ja vastuualueiden hämärtyneisyyden nähdään pitkälti johtuvan käytännön ongelmista, jotka johtuvat eri virastojen välillä syntyvistä ”luonnollisista” raja-aidoista. Nämä raja-aidat muodostuvat ennen kaikkea eri virastojen välisestä hallinnollisesta byrokratiasta, yhteensopimattomista tietojärjestelmistä sekä puutteellisesta tiedonkulusta. Keskeisimmäksi käytännön ongelmaksi nousee henkilöstökyselyssä erityisesti tietojärjestelmäongelmat (kalenterit, verkkolevyt, kokousmuistiut, tiedon jakaminen, intranet), jotka johtavat siihen, että tiedonkulku eri virastojen välillä on erittäin hankalaa. Tiedonkulun haasteellisuus johtaa näkemysten mukaan huonontuvaan yhteistyöhön tai sen katkeamiseen ja sitä kautta roolitusten ja vastuiden hämärtymiseen.

Henkilöstön ehdotuksista ELY-keskusten ja Liikenneviraston roolien ja yhteistyön parantamiseksi nousee esiin oikeastaan vain yksi keskeinen näkökulma – ELY-keskusten liikennevastuualueiden liittäminen osaksi Liikenneviraston toimintaa. Tällä toimenpiteellä nähdään parhaiten pystyttävän edistämään nykyistä heikentyneitä ja yhä heikentyvää yhteistyötä sekä tehostamaan yhteisten resurssien käyttöä tienpidon eri toiminnoissa. Henkilöstön näkemyksissä korostuu selkeästi huoli siitä, että ELY-keskusten ja Liikenneviraston välinen yhteistyö heikkenee entisestään tulevaisuudessa vanhojen yhteistyösuhteiden näivettyessä. Virastouudistuksen ja aluehallinnon uudistuksen myötä tehtyjä päätöksiä entisten tiepiirien yhdistymisestä osaksi muuta valtiorakenteen alueorganisaatiota, pidetään henkilöstön näkemyksen mukaan perusteettomina ja niiden nähdään heikentävän keskushallinnon ja aluehallinnon välistä yhteistyötä.

### Liikenne- ja viestintäministeriön näkökulma

Liikenne- ja viestintäministeriön avainhenkilöiden haastatteluissa nousevat esiin pitkälti samat keskeiset haasteet, joita on kuvattu jo Liikenneviraston ylimmän johdon ja henkilöstön näkemyksissä. Liikenneviraston ja ELY-keskusten sekä toisaalta koko hallinnon ohjausputken ministeriöstä aluehallintoon ei nähdä toimivan tarkoituksenmukaisella tavalla edellä esitettyihin hallintorakenteisiin liittyviin ongelmiin vedoten.

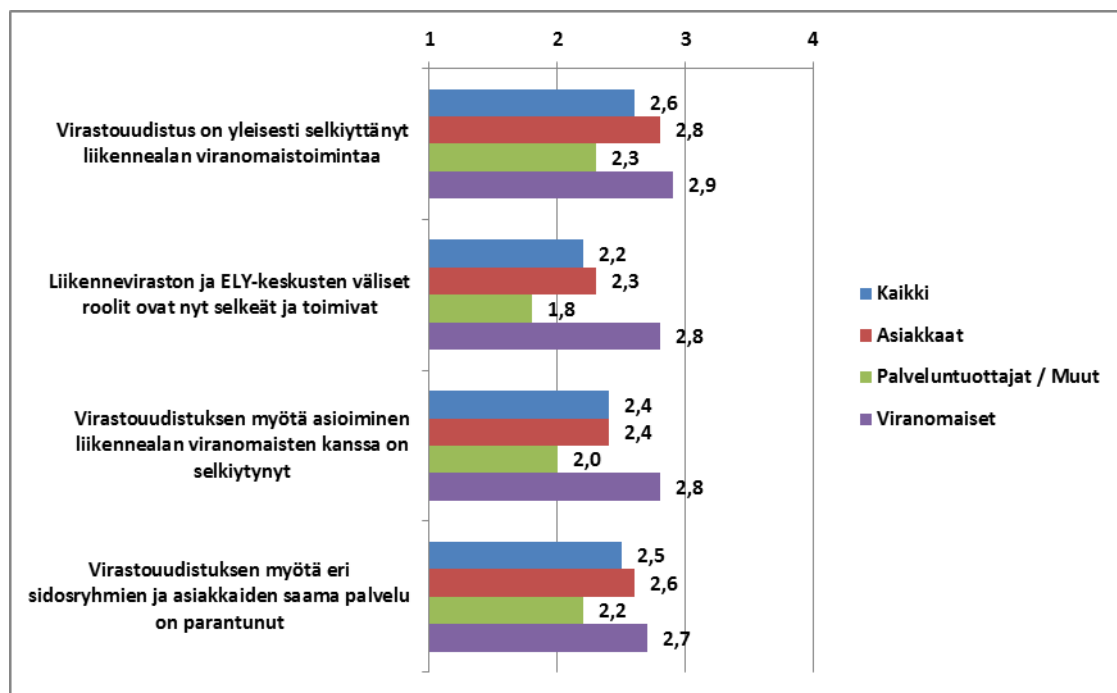
Virastouudistuksen alkuvaiheessa ohjauksen linjaukseksi oli ajateltu se, että liikenne- ja viestintäministeriö olisi vastannut ELY-keskuksiin suuntautuvasta strategisesta ohjauksesta ja vastaavasti Liikennevirasto operatiivisesta ohjauksesta. Käytännön tasolla kuitenkin pian huomattiin, että ohjauksen selkeyden vuoksi on järkevää keskittää kokonaisvaltainen ohjaus Liikenneviraston vastuulle. Nykyisessä muodossaan koko ohjausputken haasteellisimmaksi osioksi koetaan keskushallinnon ja aluehallinnon välisen ohjauksen sekavuus, joka johtuu usean eri ministeriön osallistumisesta ELY-keskusten ohjausprosesseihin.

Koska valtiorakenteen alueorganisaatioiden rakenteisiin on vaikea odottaa lyhyellä aikavälillä isoja muutoksia, on liikenne- ja viestintäministeriön asiantuntijoiden näkemyksen mukaan keskitettävä pitkälti olemassa olevan järjestelmän parantamiseen. Keskeisiksi kehittämisalueiksi nousevat ministeriön asiantuntijoiden näkemysten mukaan toiminnan johtamista ja ohjaamista hidastavien raja-aitojen purkamiset. Oleellisina toimenpiteitä tulisi miettiä, miten käytännön yhteydenpitoa ja yhteistyötä hidastavia tekijöitä saataisiin Liikenneviraston ja ELY-keskusten väliltä purettua. Näkemysten mukaan nyt ollaan tilanteessa, jossa liikenne- ja viestintäministeriön sekä Liikenneviraston roolitukset alkavat paremmin hahmottua ja nyt ministeriön tulisi kannustaa ja ohjata myös Liikennevirastoa ja ELY-keskuksia tehostamaan yhteistyötä ohjausputken kokonaisuuden parantamiseksi.

### Asiakkaiden ja sidosryhmien näkökulma

Kuten edellisissä luvuissa on jo tarkasteltu, asiakkaiden ja sidosryhmien näkemykset liikennehallinnon eri toimijoiden välisten vastuiden ja roolien toimivuudesta ovat osittain kriittisiä. Selkeimmin roolien ja vastuiden välistä kehittämistä toivotaan erityisesti Liikenneviraston ja ELY-

keskusten välille, joiden osalta arviot sidosryhmäkyselyssä olivat heikoimmat. Kuten alla olevasta kuviosta käy ilmi, sidosryhmien näkemykset Liikenneviraston ja ELY-keskusten välisten roolien selkeydestä ja toimivuudesta vaihtelevat kuitenkin sidosryhmäkategorioittain. Erityisesti palveluntuottajien näkökulmasta nykyistä roolitusta pidetään varsin sekavana. Käytännössä sidosryhmäkyselyn avovastauksissa ja arvioinnin yhteydessä järjestetyissä asiantuntijatyöpajoissa peräänkuulutettiin palveluntuottajien taholta toiminta- ja menettelytapojen yhdenmukaistamista. Näkökulman mukaan esimerkiksi kilpailutuksissa ja hankinnoissa esiintyy toiminta- ja menettelytapojen osalta runsaasti vaihtelua. Epäjohdonmukaisuutta esiintyy toimintatavoissa sekä ELY-keskusten ja Liikenneviraston välillä, mutta myös ELY-keskusten välillä. Vastaavaa menettelytapojen eriytymistä ei näkemysten mukaan ollut havaittavissa aiemmassa Tiehallinnon ja tiepiirien osalta tapahtuvassa yhteistyössä, vaan muutos on ollut selkeästi johdettavissa virastouudistuksen vaikutuksiin.



**Kuva 37. Asiakkaiden ja sidosryhmien näkemyksiä Liikenneviraston ja ELY-keskusten välisten roolien ja yhteistyön kehittymisestä virastouudistuksen myötä, asteikko 1-4; 1= Ei ole edistytty lainkaan, 4 = On edistytty hyvin).**

Sidosryhmien näkemysten mukaan koko hallinnonalan tulisi selkiyttää eri toimijoidensa välistä vastuunjakoa ja roolitusta nykyistä selkeämmin ja viestiä näistä entistä tehokkaammin keskeisille sidosryhmätoimijoille. Kuten aiemmin on jo todettu, virastouudistus yksinään ei ole ollut vastuiden ja roolitusten hämärtymistä aiheuttava tekijä, vaan oma panoksensa tähän on myös aluehallinnon uudistuksella sekä Liikenneviraston uudistuksen jälkeisillä sisäisillä organisaatiouudistuksilla.

Keskeisin viesti ja toive eri sidosryhmätahojen osalta on kuitenkin se, että toiminnan tulisi antaa nyt vakiintua liikennehallinnon sisällä rauhassa, jotta uusilta muutoksilta välttyttäisiin. Asiantuntijatyöpajoissa korostettiin erityisesti työrauhan säilyttämistä, sillä usko virastouudistuksen hyötyihin ja päämääriin on kuitenkin vahva. Toimintojen ja organisoinnin stabilointi onkin siis sidosryhmien näkemyksissä ensisijainen toive roolitusten ja vastuualueiden jäsentämiselle ja niistä viestimisille.

Kun rakenne on viimeisimmän organisaatiouudistuksen myötä saatu vakiinnutettua Liikenneviraston sisällä, tulisi koko hallinnonalan keskittyä sidosryhmien näkemyksen mukaan täsmentämään omia vastuualueitaan ja roolejaan sekä viestiä näistä selkeästi keskeisille sidosryhmille. Oleellinen viestinnän taso olisi se, että mikä taho liikennehallinnon sisällä vastaa jatkossa eri teemoihin liittyen strategisen tason toteutuksesta, operatiivisen tason johtamisesta sekä paikallistason toiminnasta ja mitä osa-alueita näihin liittyy.

Toinen sidosryhmäkyselyistä ja haastatteluista esiin noussut kehittämisasia Liikenneviraston ja ELY-keskusten välillä liittyy sisäisten lupa- ja lausuntoprosessien toteutukseen. Nyt haasteeksi koetaan se, että erityisesti viranomaissidosryhmätahot (kunnat, maakuntien liitot) pystyvät pyytämään eri asioihin liittyen lausuntoja sekä Liikennevirastosta, että alueellisista ELY-keskuksista. Käytännössä alueelliset ELY-keskukset voivat toimia substanssiasiantuntijoina tiepuolen lausuntopyyntöihin liittyen, mutta esimerkiksi raide- ja meripuolen substanssiosaaminen sen sijaan on pitkälti Liikennevirastossa. Tilanteissa, jossa lausunto edellyttää usean eri liikennemuodon asiantuntijoiden kannanottoa ja jossa lausuntopyyntöprosessi on epäselvä, on käytännössä raportoitu tilanteita, jossa asiakas on saanut saman hallinnonalan eri viranomaisilta ristiriitaisia lausuntoja. Parhaan asiakaspalvelun takaamiseksi näiden prosessien tulisi olla sellaisia, joissa prosessi käynnistyy asiakkaan kannalta yhdeltä luukulta ja lopputulema (lausunto) myös päättyy samalle luukulle.

### ELY-keskusten näkökulma

ELY-keskusten liikennepuolen johtajien näkemyksen mukaan Liikennevirasto on onnistunut hyvin virastouudistukselle asetetussa tavoitteessa kokonaisvaltaisen liikennejärjestelmänäkökulman sekä eri liikennemuotojen välisen yhteistyön edistämiseksi. Liikenneviraston ja ELY-keskusten välisen työnjaon osalta ongelmalliseksi kuitenkin koetaan se, että vaikka liikennejärjestelmänäkökulma on saatu toimimaan kansallisella tasolla, niin muutosta ei ole kuitenkaan viety loppuun saakka alueellisella tasolla. Näkemysten mukaan ELY-keskuksille on annettu vastuu alueellisesta, kokonaisvaltaisesta liikennejärjestelmäsuunnittelusta, mutta vastuita ja resursseja ei ole vielä selkeästi jaettu alueille.

Keskeinen kysymys aluehallinnon kehittämisen osalta nykyisen virastorakenteen puitteissa onkin se, että minkälainen roolitus ja resursointi keskusviraston ja aluevirastojen osalta on tarkoituksenmukaista, jos halutaan, että ELY-keskuksilla on nykyistä enemmän vaikutusmahdollisuuksia alueellisen liikennejärjestelmänäkökulman toteutuksessa. ELY-keskusten liikennepuolen johtajien haastattelujen perusteella esiin nousi kolme kehitysvaihtoehtoa.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa alueellista liikennejärjestelmänäkökulmaa tulisi pyrkiä tehostamaan allokoimalla eri alueille enemmän suunnitteluresursseja ja vastuuta myös ratapuolen ja vesipuolen asioista. Lisäresurssien lisäksi vuoropuhelua ELY-keskusten ja Liikenneviraston rata- ja vesipuolen asiantuntijoiden välillä tulisi parantaa. Tällä toimenpiteellä mahdollistettaisiin näkemysten mukaan keskeisten alueorganisaatioiden mahdollisuudet toteuttaa itsenäisemmin kokonaisvaltaista liikennejärjestelmäsuunnittelua alueille.

Toisessa kehitysvaihtoehdossa ehdotetaan myös vastuunjaon uudelleenallokointia, mutta resursoinnin osalta mitään uudelleenallokointia ei nähdä järkeväksi. Käytännössä tällainen näkökulma nousi esiin isommissa ELY-keskuksissa, joilla on enemmän joustomahdollisuutta resurssien käytön suhteen. Näkemysten mukaan resursoinnin järjestämisen tulisi ensisijaisesti olla ELY-keskuksen johdon tehtävä ja johtamiskysymys uusien resurssien löytämiseksi annetuille vastuualueille.

Kolmannen kehitysvaihtoehdon mukaan ELY-keskusten ja Liikenneviraston välistä vastuunjakoja ja roolitusta tulisi tarkastella projektikohtaisesti. Käytännössä tällä näkemyksellä viitattiin työnjakoon isojen ja merkittävien alueellisten hankkeiden osalta. Näkemyksen mukaan projektikohtaisesti tulisi siis miettiä, että kuka vastuun tärkeiden hankkeiden suunnittelusta ottaa. Joustavaa ja tapauskohtaista työnjakoa pidetään lyhyellä tähtäimellä järkevänä, jossa eri toimijoiden välinen vuoropuhelu on avaintekijä. Pidemmällä aikavälillä sen sijaan tulisi tarkastella vastuu- ja työnjakoa myös resursoinnin näkökulmasta.

Roolituksen ja vastuunjaon kehittämisen lisäksi ELY-keskusten liikennepuolen johtajien kanssa nousi esiin jo Liikenneviraston henkilöstön näkemyksissä korostuvat ongelmat käytännön tason yhteistyön haasteista. Hallinnonalan toimijoiden sijoittuminen eri virastoihin on luonut käytännön tason esteitä yhteistyön toteuttamiselle. Myös ELY-keskusten liikennepuolen vastuutahot raportoivat haastatteluissa suurta turhautumista eri virastojen kyvyttömyydelle rakentaa sellaisia tietojärjestelmiä ja tietoväyliä, joka mahdollistaisi sen, että saman hallinnonalan asiantuntijat voisivat työskennellä tehokkaasti.

## Johtopäätökset

- Liikenneviraston ja ELY-keskusten väliset roolit ja työnjako eivät ole toistaiseksi riittävän selkeästi määriteltyjä. Lähes kaikki arvioinnin yhteydessä kuullut henkilöt korostavat, että liikennehallinnon keskushallintovetoisessa ja alueorganisaatioiden välisessä operatiivisen toiminnan toteutuksessa on tehtävä tarkempaa vastuu- ja roolijakoa.
- Arvioinnin perusteella keskeisin haaste liittyy nykymuotoiseen hallintorakenteeseen, jossa ELY-keskusten substanssiohjaus on sisällytetty Liikenneviraston vastuulle ja vastaavasti resurssiohjaus tapahtuu työ- ja elinkeinoministeriön taholta.
- Nykyisen hallintorakenteen puitteissa ei ole panostettu riittävästi keskeisten yhteistyökanavien ja tietojärjestelmien yhteensopivuuden takaamiseen. Vaarana on, että ilman toimivia käytännön yhteistyömahdollisuuksia virastojen toiminta ja operatiivinen ohjaus ajautuvat yhä heikompaan suuntaan. Tietojärjestelmien osalta yhtenäisyyden puute johtuu käytännössä siitä, että hallinnonalan toiminta on jakautunut erillisiin virastoihin eikä kokonaisvaltaisella konserniohjauksella ole pystytty riittävästi yhtenäistämään järjestelmiä ja menettelytapoja.
- Liikenneviraston ja ELY-keskusten välisen ohjauksen tehostamisessa on otettu oikeansuuntaisia kehitysaskelita pyrkimällä tiivistämään Liikenneviraston eri toimialojen ja alueellisten ELY-keskusten välistä yhteistyötä. Askel kohti tytäryhtiöajattelua on perusteltua jo siitäkin syystä, että nykymuotoiset aluehallinnon organisaatorakenteet eivät mahdollista riittävän tehokasta ohjausinstrumenttia substanssiohjauksen ja resurssiohjauksen eriytyneisyyden vuoksi.
- Liikenneviraston keskeisiin sidosryhmätoimijoiden nähden Liikenneviraston ja ELY-keskusten välinen toiminta ja työnjako näyttäytyvät osittain sekavana. Keskeisiksi haasteiksi nousevat esiin liikennehallinnon sisäisten lausunto- ja lupaprosessien toimimattomuus sekä hallinnonalan eriävät toiminta- ja menettelytapakäytännöt.

## 5. JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

### 5.1 Arvioinnin keskeiset johtopäätökset

#### Vaikuttavuus, tuottavuus ja kustannustehokkuus

- Virastouudistuksella tavoitellun toiminnan vaikuttavuuden lisäämisessä ollaan vahvasti oikealla tiellä, mutta toimenpiteet eivät vielä näy loppukäyttäjille ja asiakkaille siinä määrin kuin uudistuksella on tavoiteltu. Vaikuttavuuden lisääminen nimenomaan loppukäyttäjien näkökulmasta edellyttää hallinnon tasolla yhden luukun periaatteen sisäistämistä ja vahvistamista sekä loppukäyttäjien entistä vahvempaa huomioimista kaikessa päätöksenteossa ja toiminnassa.
- Liikennevirastolle asetetut toiminnalliset tulostavoitteet ja näiden toteutumista kuvaavat mittarit eivät tue liikennejärjestelmänäkökulman läpivientä eivätkä kuvasta Liikenneviraston toiminnan todellista vaikuttavuutta (Liikenneviraston mahdollisuudet vaikuttaa tavoitteiden toteutumiseen hyvin rajalliset).
- Liikenneviraston toiminnan taloudellisuuden arviointi on hajanaista ja keskittyy yksittäisten hankkeiden arviointiin. Virastossa tuotetaan paljon erilaisia indeksejä ja tunnuslukuja, mutta ne ovat yksittäisiä, eikä niiden perusteella pysty muodostamaan tarpeeksi kokonaisvaltaista kuvaa viraston toiminnasta. Tuottavuusmittareiden sijaan viraston toiminnan tehokkuudesta kertoo nykytiedon valossa parhaiten henkilöstömäärän sekä toimintamenojen kehitys, jotka ovat kehittyneet myönteiseen suuntaan. Prosessimaisen tuloksellisuuden arvioinnin kehittäminen edellyttäisi selkeää tähän ohjaavaa johtamisjärjestelmää, ohjausta ja seurantaa.
- Viraston toiminnan taloudellisuutta ja tehokkuutta arvioitaessa haasteita asettaa se, että viraston taloudellista ohjausta ja raportointia ei ole vuosina 2010–2013 toteutettu riittävässä määrin, mihin liittyy myös viraston Valtiontalouden tarkastusvirastolta saamat huomautukset. Lisäksi virastouudistuksen yhteydessä toteutettiin toimintojen alueellistaminen, mikä aiheutti ylimääräisiä kustannuksia toiminnan alussa. Alueellistamisen ajoittaminen virastouudistuksen yhteyteen heikentää mahdollisuuksia arvioida puhtaasti virastouudistuksen vaikutuksia viraston toiminnan tehokkuuteen.

#### Liikennepolitiikan valmistelu ja liikennejärjestelmänäkökulma

- Virastouudistuksen voidaan nähdä arvioinnin perusteella edistäneen liikennepolitiikan valmistelua ja luoneen paremmat edellytykset kansallisen tason liikennejärjestelmänäkökulman läpiviennille. Virastouudistus on ollut liikennejärjestelmänäkökulmasta tarkasteltuna askel parempaan suuntaan ja eri liikennemuotojen yhdistäminen yhden viraston alle on tarjonnut järjestelmänäkökulman läpimenoille hyvät edellytykset.
- Virastouudistuksen vaikutukset alueellisen liikennejärjestelmänäkökulman toteutumiseen ovat osittain vielä epäselviä. Pääosin tämä johtuu vielä ELY-keskusten ja Liikenneviraston täsmentymättömistä rooleista ja vastuualueista sekä osittain myös rata- ja vesipuolen vähäisistä asiantuntijaresursseista. Virastouudistuksen voidaan kuitenkin katsoa luoneet paremmat edellytykset myös alueellisen liikennejärjestelmänäkökulman läpimenoon tai ainakin sen parempilaatuisten toteutuksen tukemiseen.
- Arvioinnin perusteella Liikenneviraston keskeiset asiakkaat ja sidosryhmät ovat tyytyväisiä uudistukseen ja kokevat asiakaslaadun parantuneen erityisesti yhden luukun periaatteen kautta. Aiempi liikennemuotokohtainen asiointi koettiin hankalaksi ja byrokraattiseksi järjestelmäksi, johon nykyinen virastorakenne on selkeä parannus. Asiakasnäkökulmasta Liikenneviraston odotetaan kuitenkin toiminnan vakiintuessa parantavan enemmän asiakkuudenhallinta sekä asiakkaita osallistavia prosessejaan.

## Turvallisuus- ja ympäristökysymykset

- Virastouudistuksella on ollut jonkin verran vaikutuksia liikenteen turvallisuus- ja ympäristökysymysten parempaan huomioimiseen. Käytännössä vaikutukset ovat tapahtuneet eri liikennemuotojen välisen vertaisoppimisen avulla, jossa ne liikennemuodot, joissa turvallisuus- ja ympäristöasiat ovat olleet paremmin huomioituna, ovat levittäneet toimintatapojaan muiden liikennemuotojen pariin. Enemmän evidenssiä vertaisoppimisesta on turvallisuuspuolen osalta, jossa erityisesti rata- ja meripuolen turvallisuusasiat ovat heijastuneet tiepuolen turvallisuuskäytänteisiin.
- Virastouudistus on myös lisännyt yhteiskäytön myötä turvallisuuteen ja ympäristöasioihin liittyviä asiantuntijaresursseja, mikä on mahdollistanut myös resurssien tehokkaampaa käyttöä. Haasteeksi koetaan kuitenkin rahoituksellisten resurssien puute, mikä on johtanut näkemysten mukaan siihen, että ympäristö- ja turvallisuusasioita ei pystytty huomioimaan esimerkiksi hankkeissa aina tarkoituksenmukaisella tavalla.

## Liikennemuotojen välinen yhteistyö

- Liikennemuotojen välisen yhteistyön vahvistumisen ja liikennejärjestelmänäkökulman myötä potentiaalisesti saavutettavat synergiaedut ovat ilmeiset ja merkittävät. Virastouudistus on luonut puitteet näiden synergiaetujen syntymiselle.
- Vaikka osa synergiaeduista onkin jo toteutunut (esimerkiksi tehostunut kansallisen tason liikennejärjestelmäsuunnittelu), on yhteistyön vahvistumisessa vielä paljon parannettavaa asiantuntijatasolla. Kehitystä on merkittävästi hidastanut uudistuksesta lähtien jatkuneet Liikenneviraston sisäiset muutokset, joiden myötä yhteiset toimintatavat eivät ole vielä ehtineet vakiintua. Tätä kuvastaa osaltaan myös se, että henkilöstön taustaorganisaatiot heijastuvat edelleen suhtautumiseen virastouudistukseen.
- Kaiken kaikkiaan arvioinnin perusteella voidaan todeta seuraavaa:
  - Riski ”uudistuksesta ilman uudistusta” ei ole toteutunut.
  - Puitteet liikennemuotojen välisen yhteistyön vahvistamisella ovat nyt selvästi paremmat kuin ennen uudistusta.
  - Liikennemuotojen välisen yhteistyön lisääntyminen ja liikennejärjestelmänäkökulman vahvistuminen luovat merkittäviä potentiaalisia synergiaetuja.
  - Liikennemuotojen välinen yhteistyön vahvistamisessa asiantuntijatasolla on vielä paljon parannettavaa.
  - Liikennemuotojen välisen yhteistyön lisääntymistä on osaltaan hidastaneet pitkään jatkuneet sisäiset muutosprosessit.

## Tietojärjestelmä-, talous- ja henkilöstöriskit

- Virastouudistusta suunniteltaessa talous- ja tietohallinnon riskeihin ei kiinnitetty riittävässä määrin huomiota eikä riskejä tiedostettu. Se, missä määrin juuri virastouudistus on johtanut vakaviin taloudenhallinnan puutteisiin, on kuitenkin vaikea todeta ja todentaa. On selvää, että talouden seurannan ja valvonnan toimenpiteet eivät ole olleet uudessa yhdistetyssä virastossa riittäviä. Virastossa onkin ryhdytty korjaaviin toimenpiteisiin. Talouden hallintaa ja -seuranta on vahvistettu uudessa organisaatiossa. Lisäksi toiminnanohjaukseen liittyvää johtamisjärjestelmään on tarkoitus kehittää vuoden 2014 alussa alkavassa kehittämishankkeessa. Myös sisäistä tarkastusta tulisi kehittää ja varmistaa, että tarkastuksessa puututaan kaikkiin mahdollisiin toteutuneisiin epäkohtiin.
- Tietojärjestelmien osalta Sampo- järjestelmä ei nykyisellään palvele viraston tarpeita. Järjestelmän toimimattomuus ja vaikeakäyttöisyys on lisännyt työntekijöiden



näkökulmasta byrokratiaa, mikä on johtanut järjestelmän huonoon käyttöön ja tätä kautta tiedon katoamiseen ja kirjautumattomuuteen mihinkään järjestelmään. Henkilöstöresurssien oikean kohdentumisen ja tehokkaan käytön varmistamiseksi työtä tukevat tietojärjestelmät tulisi luoda mahdollisimman yksinkertaisiksi ja helpokäyttöisiksi. Sampo-järjestelmää tulisikin voimakkaasti kehittää tai harkita järjestelmän korvaamista toisella tarkoitukseen paremmin sopivalla järjestelmällä.

- Viraston asiakirjahallintaa tulisi myös kehittää. Asiakirjahallinta sekä ministeriön että ELYjen suuntaan on olennaista, eikä tämä toteudu tällä hetkellä yhteistyötä tukevasti yhteisten palvelinten ja järjestelmien puuttuessa.
- Virastojen yhdistämiseen liittyvät riskit henkilöstön näkökulmasta eivät ole toteutuneet tai eivät ole aiheuttaneet pitkäaikaisia vaikutuksia henkilöstöön. Henkilöstö on keskimäärin motivoitunutta ja tyytyväinen työhönsä yleisesti. Huolta aiheuttaa henkilöstöresurssien allokointi ja työn tasainen jakautuminen sekä osaamisen kehittämisen esteet. Osaamisen hyödyntämisessä ja erityisesti osaamisen yhdistämisessä ja tätä kautta saavutettavissa synergiaeduissa on vielä tehtävää Liikenneviraston johdolle ja esimiehille. Myös osaamiskapeikkoja tulisi johdon puolelta tunnistaa ja varmistaa eläköitymisen yhteydessä hiljaisen tiedon siirtyminen virastossa eteenpäin.

### Liikenneviraston ja ministeriön välinen työnjako

- Liikenneviraston ja ministeriön välisen työnjaon kehittäminen on arvioinnin perusteella yksi keskeisimmistä kehittämiskohteista. Käytännössä kaikki arvioinnin yhteydessä kuullut tahot ovat yksimielisiä siitä, että ministeriön ja viraston välinen työnjako ja ohjausmekanismit eivät vielä toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Uudistukselle asetettua tavoitetta ministeriön ohjauksen siirtämisestä strategisempaan suuntaan ei vielä ole saavutettu. Myös asiakkaiden ja sidosryhmien suuntaan viraston ja ministeriön väliset roolit ja työnjako näyttäytyy epäselvältä.
- Strategisella tasolla yhteistyö on parantunut merkittävästi viimeisen noin vuoden aikana, mutta (operatiivisella) asiantuntijatasolla rooleja ja työnjakoa tulee edelleen kehittää. Siinä missä strategisella tasolla on palautettu uudistuksen alkuvaihetta leimanneesta luottamuspulasta ja siirrytty ”toipumisvaiheeseen”, on asiantuntijatasolla vielä havaittavissa molemminpuolista luottamuspulaa. Keskeisessä asemassa jatkossa on ohjausmekanismien kehittäminen ja asiantuntijatason vuoropuhelun lisääminen ministeriön ja viraston välillä.
- Kaiken kaikkiaan arvioinnin perusteella voidaan todeta seuraavaa:
  - Tavoitetta ”kumppanuudesta” ministeriön ja viraston välillä ei ole vielä saavutettu
  - Ohjausmekanismit ja yhteistyö ministeriön ja viraston välillä eivät vielä toimi parhaalla mahdollisella tavalla
  - Erityisesti kehitettävää on asiantuntijatasolla tapahtuvassa yhteistyössä

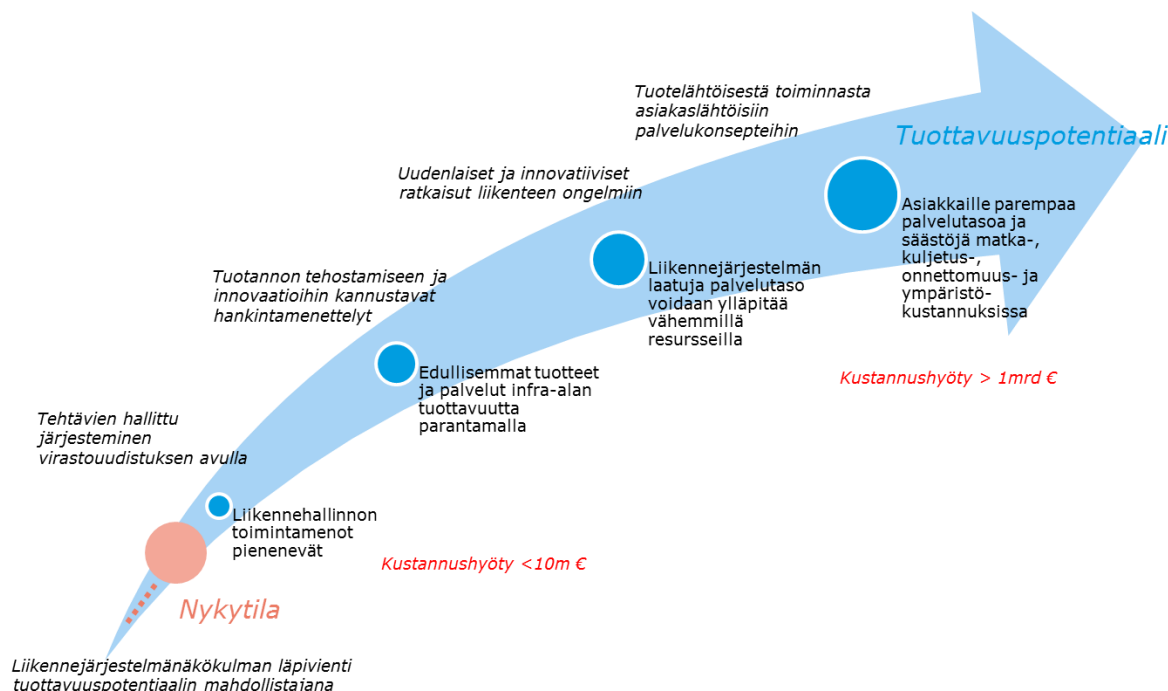
### Liikenneviraston ja ELY-keskusten välinen työnjako

- Liikenneviraston ja ELY-keskusten väliset roolit ja työnjaot eivät ole toistaiseksi riittävän selkeästi määriteltyjä. Lähes kaikki arvioinnin yhteydessä kartoitetut näkökulmat korostavat, että liikennehallinnon keskushallintovetoisessa ja alueorganisaatioiden välisessä operatiivisen toiminnan toteutuksessa on tehtävä tarkempaa vastu- ja roolijakoa.
- Keskeisin haaste arvioitsijoiden näkemyksen mukaan liittyy nykymuotoiseen hallintorakenteeseen, jossa ELY-keskusten substanssiohjaus on sisällytetty Liikenneviraston vastuulle ja vastaavasti resurssiohjaus tapahtuu työ- ja elinkeinoministeriön taholta.



- Nykyisen hallintorakenteen puitteissa ei ole myös panostettu riittävästi keskeisten yhteistyökanavien ja tietojärjestelmien yhteensopivuuden takaamiseen. Vaarana on, että ilman toimivia käytännön yhteistyömahdollisuuksia virastojen toiminta ja operatiivinen ohjaus ajautuvat yhä heikompaan suuntaan. Tietojärjestelmien osalta yhtenäisyyden puute johtuu käytännössä siitä, että hallinnonalan toiminta on jakautunut erillisiin virastoihin eikä kokonaisvaltaisella konserniohjauksella ole pystytty riittävästi yhtenäistämään järjestelmiä ja menettelytapoja.
- Liikenneviraston ja ELY-keskusten välisen ohjauksen tehostamisessa on otettu oikeasuuntaisia kehitysaskelaita pyrkimällä tiivistämään Liikenneviraston eri toimialojen ja alueellisten ELY-keskusten välistä yhteistyötä. Askel kohti tytäryhtiöajattelua on perusteltua jo siitäkin syystä, että nykymuotoiset aluehallinnon organisaattorakenteet eivät mahdollista riittävän tehokasta ohjausinstrumenttia substanssiohjauksen ja resurssiohjauksen eriytyneisyyden vuoksi.
- Liikenneviraston keskeisiin sidosryhmätoimijoiden nähden Liikenneviraston ja ELY-keskusten välinen toiminta ja työnjako näyttävät osittain sekavana. Keskeisiksi haasteiksi nousevat esiin liikennehallinnon sisäisten lausunto- ja lupaprosessien toimimattomuus sekä hallinnonalan eriävät toiminta- ja menettelytapakäytännöt.

Yleisarviona virastouudistukselle asetettujen tavoitteiden ja toteuman etenemisestä arvioitsijat ovat pyrkineet esittämään oman näkemyksensä siitä, mihin tällä hetkellä saavutettu tuottavuuspotentiaali asemoituu suhteessa liikenne- ja viestintäministeriön virastouudistukselle asetamiin tavoitteisiin. Kuviota tulkittaessa on syytä huomioda, että toiminnan tehostumishyöty ei yksinomaan johdu pelkästään Liikenneviraston sisäisestä toiminnasta, vaan laaja-alaisemmista yhteiskunnallisista ja pitkälti myös poliittisista valinnoista. Yhteenvedona voidaan todeta, että virastouudistus on tilanteessa, jossa toiminnan vakiintuminen näyttää käynnistyneen ja se on myös tarkoituksenmukaista turvata useampien vuosien ajaksi. Ilman toiminnan vakiintumista ei voida olettaa, että saavutettaisiin kuviossa esitettyjä pidemmän aikavälin laajempia vaikutuksia.



Kuva 38. Liikennejärjestelmän läpiviennin tuottavuuspotentiaali. Soveltaen: LVM:n esitys virastouudistuksesta.

## 5.2 Arvioinnin keskeiset kehittämissuositukset

### Suositus 1: Ministeriön ja viraston välisen yhteistyön kehittäminen

Toistaiseksi tavoitellut synergiaedut ja tuottavuuspotentialiaali eivät ole vielä toteutuneet eikä liikennejärjestelmänäkökulma ole vielä lyönyt itseään läpi parhaalla mahdollisella tavalla asiantuntijatasolla. Arvioinnin perusteella merkittäviä osatekijöitä tässä ovat olleet erityisesti alkuvaihetta leimannut molemminpuolinen luottamuspula sekä pitkään jatkunut muutosprosessi Liikenneviraston sisällä. Näiden seurauksena yhteisten toimintamallien kehittäminen käytännön yhteistyön tasolla on vaikeutunut.

Sekä ministeriön että viraston tulisi kohdentaa entistä enemmän resursseja ministeriön ja viraston välisen yhteistyön kehittämiseen asiantuntijatasolla. Tämä edellyttää raha- ja henkilöstöpanoksia yhteisten (operatiivisen tason) prosessien kehittämiseen ja vuoropuhelun vahvistamiseen. Konkreettisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi yhteiset tilaisuudet, prosessikehityshankkeet sekä viestintään liittyvät toimenpiteet. Toimenpiteiden tavoitteena tulisi olla ministeriön roolin selkeyttäminen yhä strategisempaan suuntaan (yksityiskohtaisen ohjaamisen sijaan) ja viraston operatiivisen roolin vahvistaminen.

### ***Suositus 2: Liikenneviraston sisäisen organisaatiokulttuurin ja prosessien kehittäminen***

Liikenneviraston sisällä tulisi pitkään jatkuneiden muutosten jälkeen keskittyä sisäisten prosessien ja organisaatiokulttuurin vahvistamiseen. Vanhan taustaorganisaation merkitys on vielä havaittavissa siinä, miten henkilöt suhtautuvat eri asioihin. Myös suhtautuminen liikennejärjestelmänäkökulman läpivientiin ja hyödyllisyyteen vaihtelee henkilöstön keskuudessa entiseen taustaorganisaatioon liittyen. Nyt toiminnan tulisi keskittyä muutosten läpivientiin nykyisen organisaatiomallin puitteissa. Tämä edellyttää työrauhaa ja aikaa, mutta myös aktiivisia toimenpiteitä organisaatiokulttuurin ja prosessien kehittämiseen (esimerkiksi henkilöstöinfot, yhteiset kehittämisprojektit / -tilaisuudet, viestintä...). Toteutuksessa tulisi kiinnittää huomiota liikennejärjestelmänäkökulman läpiviennin ohella toimialakohtaisen asiantuntijuuden ja näkökulman säilyttämiseen. Arvioinnin perusteella kustannushyötyjä ja vaikuttavuutta tulisi hakea jatkossa ensisijaisesti prosessien ja yhteistyömallien kehittämisen, ei resurssien vähentämisen, kautta.

### ***Suositus 3: Talous- ja tietojärjestelmäriskien hallinta***

Taloudenpitoon ja tietojärjestelmiin liittyvät riskit ovat yksi keskeisimmistä yksittäisistä haasteista. Taloushallinnon osalta on jo toteutettu korjaavia toimenpiteitä riskien välttämiseksi jatkossa. Toimenpiteiden riittävyyden varmistamiseksi asian seurantaan tulee jatkossa kiinnittää erityistä huomiota. Tietojärjestelmäriskit ovat kuitenkin arvioinnin toteutuksen aikana edelleen akuutteja ja nykyisissä järjestelmissä on edelleen merkittäviä puutteita, eikä arvioitsijoiden tietoon ole saatettu sellaisia korjaavia toimenpiteitä, joilla näiden ongelmien ratkaisuun pyritäisiin. Keskeisimpiin tietojärjestelmiin liittyvät haasteet liittyvät ennen kaikkea Liikenneviraston toiminnanohjausjärjestelmään ja sen puutteelliseen kehitystyöhön sekä Liikenneviraston ja ELY-keskusten välisiin puutteellisiin yhteisiin tietojärjestelmiin ja tiedonvaihtomahdollisuuksiin.

### ***Suositus 4: Liikenneviraston toiminnan mittaamisen kehittäminen***

Nykyiset tulosmittarit eivät tue liikennejärjestelmänäkökulman läpivientiä, Liikenneviraston strategista johtamista eivätkä hallinnonalan operatiivisen toiminnan vaikuttavuuden seurantaa. Ne eivät myöskään nykyisellään kuvasta Liikenneviraston toiminnan vaikuttavuutta tai tehokkuutta. Suurin haaste liittyy toiminnallisten tulostavoitteiden ja yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden välisen yhteyden kehittämiseen.

Käynnissä olevaa työtä mittareiden kehittämiseksi tulee jatkaa ja mahdollisuuksien mukaan tehostaa. Jatkossa mittareiden tulisi kohdistua entistä enemmän myös Liikenneviraston sisäiseen tehokkuuteen (esim. läpimenoajat, projektiriskien toteutuminen, projektien pysyminen aikataulussa, kilpailutusten tehokkuus). Tavoitteena tulisi olla nykyistä vähemmän mutta relevantimpia mittareita.

### ***Suositus 5: ELY-keskusten ja Liikenneviraston välisen roolin selkeyttäminen***

Koko liikenteen hallinnonalan kannalta kenties hankalin kysymys liittyy ELY-keskusten rooliin. Nykyisessä tilanteessa merkittävin ELY-keskusten ja Liikenneviraston välistä yhteistyötä

haittaava tekijä on aluehallinnon rakenne, jossa ELY-keskusten resurssiohjaus on työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla ja substanssiohjaus Liikennevirastolla. Käytännössä Liikenneviraston substanssiohjauksen sekä työ- ja elinkeinohallinnon välinen matriisiohjaus ei ole toimiva ratkaisu liikennehallinnon näkökulmasta. Tämän ulkoisen arvioinnin puitteissa ei kuitenkaan voida ottaa kantaa tarkoituksenmukaisiin aluehallinnon rakenneuudistustarpeisiin laajemmasta näkökulmasta. Olemassa olevan rakenteen puitteissa keskeisimmät toimenpiteet roolien, vastuiden ja yhteistyön tehostamiseksi on tapahduttava substanssiohjauksen tehostamisella. Käytännössä nykyisen pääjohtajan käynnistämät toimenpiteet uuden organisaatiouudistuksen myötä ovat sellaisia, joilla ELY-keskusten liikennepuolen ja Liikenneviraston välistä ohjausta ja yhteistyötä pystytään tehostamaan. Näiden toimenpiteiden lisäksi eri virastojen väliset tietojärjestelmäongelmat tulisi pyrkiä ratkaisemaan mahdollisimman pikaisesti, jotta käytännön tason operatiivinen yhteistyö saman hallinnonalan sisällä olisi nykyistä huomattavasti helpompaa.

ELY-keskusten ja Liikenneviraston välisten roolien ja vastuiden selkiyttämisessä tulisi myös päättää siitä, miten ELY-keskukset tulevaisuudessa asemoituvat suhteessa Liikenneviraston resursseihin. Onko jatkossa linjaus se, että ELY-keskusten liikennepuoli vastaa pitkälti vain tienpitoon liittyvistä asioista vai onko tarkoituksenmukaista jakaa Liikenneviraston käytössä olevia rata- ja vesipuolen asiantuntijaresursseja enemmän alueille alueellisen liikennejärjestelmän näkökulman tehostamiseksi.

### ***Suositus 6: Viestinnän tehostaminen***

Arvioinnin perusteella Liikenneviraston organisaatorakenne sekä liikennehallinnon eri toimijoiden väliset roolit ja vastuut ovat hyvin epäselviä paitsi asiakkaiden ja keskeisten sidosryhmien suuntaan, myös hallinnonalan sisällä. Koska keskeisimmät virastouudistuksen myötä syntyneet haasteet liittyvät myös näiden eri toimijoiden roolien ja vastuiden välisiin epäselvyyksiin, tulisi niiden osalta päästä mahdollisimman pian sellaiseen tilanteeseen, josta voidaan viestiä keskeisille toimijoille ja sidosryhmille. Kun rakenne on viimeisimmän organisaatiouudistuksen myötä saatu vakiinnutettua Liikenneviraston sisällä, tulisi koko hallinnonalan keskittyä täsmentämään omia vastuualueitaan ja roolejaan sekä viestiä näistä selkeästi keskeisille sidosryhmille. Viestinnässä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota siihen, mikä taho liikennehallinnon sisällä vastaa jatkossa eri teemoihin liittyen strategisen tason toteutuksesta, operatiivisen tason johtamisesta sekä paikallistason toiminnasta ja mitä osa-alueita näihin liittyy. Oleellimmat kehitystarpeet liittyvät systemaattisen viestintäsuunnitelman rakentamiseen, tehokkaaseen sidosryhmäviestintään sekä viestinnän resurssien tehokkaampaan hyödyntämiseen.